

Analisis CSIS

Tantangan Pemerintah Baru Setelah 100 Hari

ANALISIS PERISTIWA

- *Tinjauan Perkembangan Politik:*
Carut Marutnya Wajah Perpolitikan Indonesia
Pasca Pilpres 2004
- *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*
Perkembangan Ekonomi Makro:
Pertumbuhan yang Mantap dan Menjanjikan

ARTIKEL

- Mengukur Kinerja Pemerintahan Baru
- Penduduk dalam Perspektif Pembangunan Berkelanjutan
di Era Otonomi Daerah
- Kebijakan Kependudukan dan Pembangunan Berkelanjutan
- Partisipasi Anak dalam Pendidikan:
Analisis Data Susenas Tahun 2002
- Globalisasi, Demokrasi dan Politik Luar Negeri Indonesia
- Menuju Pembentukan Komunitas Keamanan ASEAN

DOKUMEN

- Diplomasi Tingkat Tinggi Asia Pasifik:
KTT ASEAN, KTT APEC dan KTT ASEM 2004

ISSN 1829-5908



9 771829 590805



CENTRE FOR STRATEGIC
AND
INTERNATIONAL
STUDIES

Logo CSIS



Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sejak 1971 sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. *ANALISIS CSIS* adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam *ANALISIS CSIS* sepenuhnya menjadi tanggung jawab pribadi penulis masing-masing.

Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka ber-alaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpenggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Dewan Redaksi

Redaksi Pelaksana

Dokumentasi

STT

ISSN

Medelina K. Hendytio

M. Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Bantarto Bandoro, Rizal Sukma, Raymond Atje, Edy Prasetyono, T.A. Legowo

Julius A. Mulyadi

Faustinus Andrea

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

1829-5908

Analisis CSIS

ISSN 1829-5908

Vol. 33, No. 4, Desember 2004

DAFTAR ISI

PENGANTAR REDAKSI

412

ANALISIS PERISTIWA

- *Tinjauan Perkembangan Politik:*
Carut Marutnya Wajah Perpolitikan Indonesia
Pasca Pilpres 2004
I Made Leo Wiratma dan M. Djadijono

413 - 444

- *Tinjauan Perkembangan Ekonomi:*
Perkembangan Ekonomi Makro:
Pertumbuhan yang Mantap dan Menjanjikan
Tim Departemen Ekonomi CSIS

445 - 462

ARTIKEL

- *Mengukur Kinerja Pemerintahan Baru*
Gregorius Sahdan
- *Penduduk dalam Perspektif Pembangunan Berkelanjutan
di Era Otonomi Daerah*
Tri Pranadji
- *Kebijakan Kependudukan dan Pembangunan Berkelanjutan*
Prijono Tjiptoherijanto
- *Partisipasi Anak dalam Pendidikan:
Analisis Data Susenas Tahun 2002*
Ngadi
- *Globalisasi, Demokrasi dan Politik Luar Negeri Indonesia*
Bantarto Bandoro
- *Menuju Pembentukan Komunitas Keamanan ASEAN*
C.P.F. Luhulima

463 - 477

478 - 497

498 - 514

515 - 524

525 - 535

536 - 543

DOKUMEN

- *Diplomasi Tingkat Tinggi Asia Pasifik:
KTT ASEAN, KTT APEC dan KTT ASEM 2004*
Faustinus Andrea

544 - 559

PENGANTAR REDAKSI

SETELAH seratus hari terlampaui, sebagian masyarakat menilai bahwa perubahan yang dijanjikan Yudhoyono-Kalla semasa kampanye belum dapat diwujudkan. Seratus hari memang waktu yang sangat pendek untuk mendatangkan perubahan mengingat persoalan-persoalan yang dihadapi bangsa ini memang sangat rumit. Akan tetapi jika kinerja pemerintahan baru tidak ditingkatkan sampai habis masa jabatan yang lima tahun pun, perubahan tetap tidak akan terwujud.

Gregorius Sahdan membahas tentang beragam tantangan yang harus diselesaikan oleh pemerintah saat ini. Berbagai langkah prioritas disarankan oleh penulis agar program-program pemerintah dapat mencapai hasil maksimal serta memenuhi harapan masyarakat.

Selain di bidang ekonomi dan politik, persoalan-persoalan sosial seperti Kependudukan dan Sumber Daya Manusia (SDM) harus memperoleh perhatian yang cukup karena merupakan modal dasar bagi pelaksanaan pembangunan. Selama lima tahun terakhir program ini memang agak diabaikan. Masalah kependudukan dibahas oleh *Tri Pranadji* yang menyatakan bahwa sebagai pelaku pembangunan di daerah maka penduduk perlu diperlakukan sebagai aset dan bukan korban pembangunan. Tulisan *Prijono Tjiptoherijanto* menekankan bahwa selain melalui kebijakan yang diarahkan pada peningkatan SDM seperti Amandemen UUD, UU Sistem Jaminan Sosial Nasional maupun subsidi, maka perencanaan pembangunan juga harus memperhitungkan kondisi dan kemampuan di daerah agar SDM di daerah dapat mengambil peran secara maksimal. Tantangan berat berikutnya bagi pemerintahan baru adalah memenuhi komitmen untuk menempatkan pendidikan sebagai program prioritas pembangunan dengan mengalokasikan 20 persen anggaran. Hal ini menurut *Ngadi* terkait dengan kenyataan masih banyaknya pekerja anak, anak yang tidak melanjutkan pendidikan ke tingkat selanjutnya, serta putus sekolah.

Dalam bidang hubungan luar negeri Indonesia, tantangan yang dihadapi adalah bagaimana menyesuaikan kebijakan luar negeri Indonesia dengan globalisasi yang membawa semangat liberalisasi. *Bantarto Bandoro* menyoroti dampak globalisasi terhadap pilihan-pilihan politik luar negeri Indonesia, keterkaitannya dengan proses demokrasi serta *policy networks* yang seharusnya menyertakan aktor non-negara dalam proses tersebut. Sedangkan tulisan terakhir oleh *C.P.F. Luhulima* menyoroti tentang pentingnya penanganan terhadap isu-isu keamanan dalam pengertian yang luas seperti kejahatan transnasional maupun terorisme melalui pembentukan komunitas keamanan ASEAN.

TINJAUAN PERKEMBANGAN POLITIK

Carut Marutnya Wajah Perpolitikan Indonesia Pasca Pilpres 2004

I Made Leo Wiratma dan M. Djadijono

PENDAHULUAN

BEBERAPA peristiwa penting mewarnai kehidupan politik Indonesia selama triwulan terakhir (Oktober-Desember) 2004, antara lain: (1) dinamika internal Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) hasil Pemilihan Umum (Pemilu) 5 April 2004; (2) dinamika kehidupan internal pemerintah (eksekutif) menjelang dan setelah pengumuman hasil Pemilu pasangan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat (Pilpresung), baik dalam putaran I maupun putaran II, proses rekrutmen calon-calon menteri, pelantikan Presiden dan Wakil Presiden pada 20 Oktober 2004, serta pembentukan dan pengumuman susunan kabinet baru yang diberi nama Kabinet Indonesia Bersatu beserta program kerjanya; (3) persetujuan antara DPR dan Pre-

siden; (4) disahkannya Undang-undang (UU) No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah untuk menggantikan UU No. 22/1999; (5) dinamika kehidupan organisasi-organisasi kemasyarakatan dan Partai-partai Politik, seperti pelaksanaan Muktamar NU (28 November - 2 Desember 2004) dan Munas ke-VII Golkar (16-20 Desember 2004).

Tulisan ini hendak menelaah dinamika kehidupan politik di atas, terutama berkaitan dengan hal-hal berikut: *Pertama*, dinamika internal DPR-DPD-MPR dan persetujuan antarfraksi di dalam DPR serta implikasi politiknya. *Kedua*, dinamika kehidupan pemerintah (eksekutif) di masa transisi (pergantian pemerintahan). *Ketiga*, proses penyusunan kabinet baru beserta program kerjanya. *Keempat*, persetujuan antara DPR dan Presiden, serta implikasi politiknya. *Kelima*, kemajuan dan kekurangan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah

menggantikan UU No. 22/1999. Terakhir, kehidupan kepartaian dan keormasan di Indonesia.

DINAMIKA INTERNAL DPR, DPD DAN MPR

Para anggota DPR, DPD, dan MPR (gabungan anggota DPR dan DPD) hasil Pemilu 5 April 2004 telah dilantik dan diambil sumpahnya pada tanggal 1 Oktober 2004. Selama triwulan terakhir 2004, yang juga merupakan awal masa bakti para wakil rakyat tersebut, kehidupan internal DPR, DPD, dan MPR diwarnai oleh perkembangan sekitar pembentukan fraksi-fraksi, pemilihan pimpinan DPR, DPD, dan MPR, serta alat-alat kelengkapan DPR. Namun salah satu dinamika yang memprihatinkan adalah terjadinya

konflik, baik dalam kehidupan internal institusi-institusi perwakilan rakyat itu sendiri, maupun konflik antara DPR dan pihak eksekutif, yang berimplikasi pada terganggunya kinerja para wakil rakyat dan hubungannya dengan eksekutif. Terganggunya kinerja tersebut tentunya akan berdampak pula pada terhambatnya pemenuhan tugas-tugas perumusan kebijakan dan pengawasan atas kebijakan tersebut.

Pemilihan Pimpinan DPR

Sebelum pemilihan pimpinan DPR, dilakukan pembentukan fraksi-fraksi dalam Sidang Paripurna kedua DPR masa bakti 2004-2009 pada 1 Oktober 2004. Adapun komposisi Fraksi-fraksi di DPR itu selengkapnya dapat disimak dalam Tabel 1 di bawah ini.

Tabel 1

KOMPOSISI FRAKSI-FRAKSI DPR-RI PERIODE 2004-2009

No.	Nama Fraksi	Unsur Partai	Pimpinan Fraksi	Jumlah Kursi
1.	Fraksi Partai Golkar (F-PG).	Partai Golkar (128 kursi) dan Partai Karya Peduli Bangsa/PKPB (2 kursi)	Mohammad Hatta (Ketua); Yahya Zaini (Sekretaris)	127*
2.	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDI)	PDI-P	Sutjipto (Ketua); Theo Sjafei (Sekretaris)	109
3.	Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PP)	PPP	Hasjrul Azwar (Ketua); Ahmad Mukowwam (Sekretaris)	57*
4.	Fraksi Partai Demokrat (F-PD)	Gabungan Partai Demokrat (56 kursi) dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia/PKPI (1 kursi)	Sukartono Hadiwarsito (Ketua); Sutan Bhatugana (Sekretaris)	57
5.	Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN)	PAN	A. Farhan Hamid (Ketua); Hakam Nadja (Sekretaris)	53

6.	Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB)	Partai Kebangkitan Bangsa	Mahfud M.D. (Ketua); kemudian mengundurkan diri dan diganti oleh Ali Masjkur Musa (Ketua); Saifullah Yusuf (Sekretaris)	52
7.	Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS)	Partai Keadilan Sejahtera	Untung Wahono (Ketua); Mustafa Kamal (Sekretaris)	45
8.	Fraksi Bintang Reformasi (F-BR)	Partai Bintang Reformasi	Zaenal Ma'arif (Ketua); Bursah Zarnubi (Sekretaris)	14
9.	Fraksi Partai Damai Sejahtera (F-PDS)	Partai Damai Sejahtera	A. Hananto Sukandar (Ketua)	13
10.	Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi (F-BPD)	PBB (11 kursi) + Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan/PPDK (4 kursi) + Partai Penegak Demokrasi Indonesia/PPDI (1 kursi) + Partai Pelopor (3 kursi) + Partai PNI Marhaenisme (1 kursi)	M.S. Ka'ban (Ketua); M. Ryaas Rasyid (Penasihat)	20
			Jumlah Seluruh Kursi / Anggota DPR seharusnya 550	547

Sumber: *Media Indonesia*, 2 Oktober 2004.

Keterangan:

*Dua orang anggota DPR dari Partai Golkar, yaitu Marzuki Darusman dan Fahmi Idris tidak dilantik atas usulan DPP Partai Golkar karena keduanya dianggap membangkang terhadap keputusan Rapim Golkar 16 Agustus 2004 yang memutuskan mendukung pasangan calon Presiden Megawati-Hasyim Muzadi pada Pilpres putaran II sedangkan Marzuki Darusman dan Fahmi Idris justru mendukung pasangan SBY-Kalla dan membentuk Forum Pembaharuan Partai Golkar yang dihadiri pula oleh Cawapres Jusuf Kalla. Sementara itu, satu orang anggota DPR dari PPP asal daerah pemilihan Nusa Tenggara Barat atas nama Muhammad Anwar bin Marzuki juga tidak dilantik karena diduga menggunakan ijazah palsu.

Kemudian dalam pemilihan Pimpinan DPR-RI, ke-10 Fraksi yang terbentuk di DPR tersebut mengelompokkan diri ke dalam dua koalisi, yaitu Koalisi Kebangsaan (gabungan dari F-PG, F-PDIP, F-PDS, dan F-PBR) dan Koalisi Kerakyatan (gabungan F-PBD, F-PPK, F-KB, F-PAN, F-PPP, dan F-PD).

Kedua koalisi ini memperebutkan posisi pimpinan DPR.

Dalam proses pemilihan Pimpinan DPR ini, Koalisi Kebangsaan mengajukan paket calon yang terdiri atas: H.R. Agung Laksono dari F-PG sebagai Ketua, dengan Wakil-wakil Ketua, Soe-

tardjo Soerjogoeritno dari F-PDIP, Muhaimin Iskandar (perorangan dari PKB karena ia tidak dicalonkan oleh F-KB), dan Zainal Ma'arif dari F-BR. Sementara itu, Koalisi Kerakyatan mengajukan paket calon: Endin A.J. Sofihara dari F-PPP sebagai Ketua, dengan Wakil-wakil Ketua: E.E. Mangindaan dari F-PD, Ahmad Farhan Hamid (F-PAN), dan Ali Masykur Musa dari F-KB. Akhirnya, paket Pimpinan DPR yang diajukan oleh Koalisi Kebangsaan menang atas paket yang diajukan oleh Koalisi Kerakyatan. Paket pimpinan dari Koalisi Kebangsaan memperoleh 280 suara sedangkan paket yang diajukan oleh Koalisi Kerakyatan memperoleh 257 suara (*Media Indonesia*, 2 Oktober 2004). Dengan demikian, Pimpinan DPR periode 2004-2009 terdiri dari: H.R. Agung Laksono dari F-PG sebagai Ketua, dengan Wakil-wakil Ketua: Soetardjo Soerjogoeritno dari F-PDIP, Muhaimin Iskandar (perorangan dari F-KB), dan Zainal Ma'arif dari F-BR.

Menurut ketentuan Pasal 21 UU No. 22/2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, pimpinan DPR dipilih dari dan oleh anggota dalam sidang paripurna DPR. Ketentuan seperti ini mengandung arti bahwa mekanisme pemilihan pimpinan DPR dilakukan berdasarkan prinsip perseorangan atau *one man one vote*. Namun, dalam prakteknya, pemilihan tersebut dilakukan berdasarkan sistem paket calon yang diajukan koalisi fraksi-fraksi. Mekanisme pemilihan seperti ini kiranya mengandung arti telah terjadi pendistorsian atau bahkan pelanggaran terhadap undang-

undang. Oleh karena itu, untuk ke depan perlu dilakukan sinkronisasi antara undang-undang dan tata tertib (Tatib) DPR. Di samping itu, yang lebih mengemuka dalam proses pemilihan pimpinan DPR itu adalah kepentingan fraksi atau partai politik induk fraksi-fraksi tersebut daripada hak setiap anggota DPR.

Perseteruan antara kedua koalisi berlanjut pada pemilihan para Pimpinan alat kelengkapan DPR, yaitu 11 Komisi dan empat Badan (Badan Legislasi Nasional, Badan Urusan Rumah Tangga, Badan Kerja Sama Antar-Parlemen, dan Badan Kehormatan). Pokok masalah yang dipertengkarkan antara dua koalisi ini menyangkut pembagian pimpinan komisi yang dinilai strategis dan "basah", serta badan-badan DPR dan tata cara pemilihannya.

Koalisi Kerakyatan dan Koalisi Kebangsaan sebenarnya pernah bersepakat pada rapat konsultasi Pimpinan DPR dengan Pimpinan Fraksi-fraksi untuk melakukan pemilihan Pimpinan Komisi dan Badan di DPR secara proporsional dan musyawarah mufakat. Namun dalam perkembangannya, Koalisi Kebangsaan dianggap melanggar kesepakatan itu, karena proses pemilihan dipaksakan dengan mengubah Peraturan Tata Tertib DPR mengenai persyaratan absahnya kuorum Rapat Paripurna DPR pada sidang tanggal 28 Oktober 2004. Padahal dalam dua kali Sidang Paripurna DPR (26 dan 27 Oktober 2004), fraksi-fraksi yang tergabung dalam Koalisi Kerakyatan memboikot sidang paripurna

sehingga dua kali sidang tersebut tidak mencapai kuorum. Terhadap putusan Sidang Paripurna DPR tanggal 28 Oktober, Koalisi Kerakyatan menyatakan tidak dapat menerima dan menganggapnya sebagai tidak sah. Akhirnya, pada tanggal 29 Oktober 2004, Koalisi Kerakyatan mengajukan mosi tidak percaya kepada Pimpinan DPR (*Kompas*, 30 Oktober 2004). Bahkan, Koalisi Kerakyatan kemudian membentuk Komisi tandingan pada 1 November 2004 di gedung Nusantara V kompleks DPR/MPR.

Perseteruan antardua koalisi ini mulai agak mengendur setelah Pimpinan DPR mengadakan konsultasi dengan Pimpinan Fraksi-fraksi, di mana Koalisi Kebangsaan akhirnya menawarkan minimal dua Ketua dan 12 Wakil Ketua Komisi dan Badan kepada pimpinan fraksi-fraksi yang tergabung dalam Koalisi Kerakyatan, dan mereka pada umumnya bisa menerima tawaran tersebut. Sebagai barternya, Koalisi Kerakyatan diminta menerima putusan yang telah diambil Koalisi Kebangsaan, termasuk perubahan Peraturan Tata Tertib DPR. Meski demikian, tawaran itu dianggap bukan solusi realistis karena hanya menunjukkan ketidaksejajaran posisi Koalisi Kebangsaan dan Koalisi Kerakyatan. Konflik di DPR hanya dapat diselesaikan jika semua pihak kembali ke kesepakatan awal, yakni Pimpinan Komisi ditetapkan secara proporsional.¹

Dalam perkembangan selanjutnya, yakni Sidang Paripurna DPR tanggal 9 November 2004, yang dihadiri oleh 417 anggota dari seluruh fraksi, dan nama-nama Pimpinan Komisi dan Badan-badan Kelengkapan DPR seluruhnya sudah terisi (*Kompas*, 10 November 2004) telah membuka lembaran baru yang lebih baik. Meski perseteruan tentang Pimpinan Komisi dan Badan-badan di DPR masih dapat dikatakan belum terselesaikan secara sempurna, tetapi sidang paripurna DPR tersebut sudah dapat mencapai kuorum, dan sidang-sidang Komisi DPR dengan pasangan kerjanya dari eksekutif sudah mulai dapat berjalan. Apalagi karena, setelah melihat perkembangan yang terjadi di DPR tersebut, Presiden Yudhoyono memberikan arahan kepada para Menteri, Jaksa Agung, Panglima TNI dan Kapolri, serta Kepala-kepala LPND untuk segera melaksanakan tugas-tugas kemitraan dengan Komisi DPR (*Sinar Harapan*, 10 November 2004).

Pemilihan Pimpinan DPD

Beberapa saat setelah para anggota DPD dilantik, mereka mengadakan sidang untuk memilih pimpinan yang berlangsung di Gedung Nusantara V kompleks DPR/MPR Jakarta pada 1 Oktober 2004. Proses pemilihan dipandu oleh Pimpinan Sementara DPD, Mooryati Sudibyo (anggota tertua) dan

¹Penjelasan serta usulan dari Koalisi Kebangsaan disampaikan oleh Ketua DPR-RI, H.R. Agung Laksono, sementara penjelasan

pihak Koalisi Kerakyatan dikemukakan oleh Pejabat Sementara Presiden PKS, Tifatul Sembiring (*Sinar Harapan*, 3 November 2004).

Muhammad Nasir (anggota termuda). Komposisi pimpinan harus mencerminkan tiga wilayah Indonesia, yakni Indonesia bagian Barat, Tengah, dan Timur. Dalam pada itu, calon yang dinyatakan terpilih sebagai ketua harus memperoleh suara 50 persen lebih dari seluruh jumlah anggota DPD (128 orang). Proses pemilihan Ketua DPD dilakukan melalui tiga putaran.

Akhirnya, Ginandjar Kartasasmita terpilih menjadi Ketua DPD periode 2004-2009 mengalahkan Irman Gusman dan Sarwono Kusumaatmadja. Proses selanjutnya dilakukan pemilihan Wakil-wakil Ketua DPD yang harus mencerminkan keterwakilan wilayah Indonesia bagian Barat dan Timur. Proses pemilihan Wakil-wakil Ketua DPD ini pun dilakukan melalui dua putaran. Hasil akhirnya, terpilih sebagai Wakil Ketua DPD mewakili wilayah Timur Indonesia adalah Laode Ida dan Irman Gusman mewakili wilayah Indonesia bagian Barat. Dengan demikian, komposisi Pimpinan DPD selengkapnya terdiri atas tiga orang, yakni: Ginandjar Kartasasmita sebagai Ketua didampingi dua Wakil Ketua, yaitu Irman Gusman (anggota DPD dari Sumatera Barat) mewakili Wilayah Barat dan Laode Ida (anggota DPD dari Sulawesi Tenggara) mewakili Wilayah Timur (*Sinar Harapan*, 2 Oktober 2004).

Proses pemilihan pimpinan DPD ini berlangsung secara demokratis dan proporsional. Dikatakan demokratis karena dilakukan melalui tiga kali putaran pemungutan suara, dan proporsional karena komposisinya harus

mencerminkan wilayah Indonesia bagian Barat, Tengah, dan Timur. Hal ini pun tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam UU No. 22/2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Satu hal yang juga menggembirakan adalah para wakil rakyat di DPD ini telah dapat melaksanakan fungsi-fungsi awal mereka secara sistematis. Misalnya, membentuk Panitia-panitia *Ad Hoc* (PAH) yang membidangi masalah-masalah: otonomi daerah; keseimbangan keuangan antara pusat dan daerah; sumber daya alam dan ekonomi; agama dan pendidikan; serta PAH APBN. Kecuali itu DPD juga membentuk empat Panitia, yaitu: Panitia Musyawarah, Panitia Urusan Rumah Tangga, Panitia Legislasi atau perancang undang-undang; dan Panitia Kerja Sama Antarlembaga serta satu Badan Kehormatan. Kesemuanya itu dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas DPD (*Kompas*, 26 Oktober 2004).

Dalam pada itu, di saat para anggota DPR masih memperebutkan Pimpinan alat-alat kelengkapannya, DPD sudah aktif melakukan rapat kerja dengan Pemerintah. Hal itu misalnya melaksanakan pertemuan dengan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono di Istana Negara pada tanggal 2 November 2004. Dalam pertemuan itu, Pimpinan DPD meminta kepada Presiden agar menunda pelantikan Pimpinan dan Anggota BPK yang telah diputuskan oleh Presiden Megawati dalam Keppres No. 185/2004 tertanggal 19 Oktober 2004 atas usul DPR periode

1999-2004² sampai dengan Mahkamah Konstitusi memutuskan gugatan DPD terhadap proses seleksi Pimpinan dan Anggota BPK yang tidak mengikutsertakan DPD.³ Dalam rapat konsultasi antara Presiden dengan DPD itu telah disepakati pula bahwa konsultasi antara DPD dengan Presiden dijadwalkan setiap enam bulan sekali (*Kompas*, 3 November 2004). Kecuali itu, DPD telah berhasil melaksanakan rapat kerja dengan Menteri Keuangan, Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional, dan Menteri Pendidikan Nasional pada tanggal 3 dan 4 November 2004 (*Bisnis Indonesia* dan *Republika*, 4 November 2004).

Pembentukan Fraksi dan Pemilihan Pimpinan MPR

Pada waktu dilaksanakan sidang MPR (2-3 Oktober 2004) yang menandai awal masa jabatan mereka (2004-

²Usul DPR tentang perlunya penetapan Ketua dan Wakil Ketua serta Anggota BPK oleh Presiden itu disampaikan melalui surat Ketua DPR Akbar Tandjung tanggal 23 Juli 2004 karena hal itu telah mendapat persetujuan rapat paripurna DPR (*Bisnis Indonesia*, 2 November 2004).

³Gugatan DPD berkaitan dengan proses seleksi dan penetapan Pimpinan dan Anggota BPK itu akhirnya ditolak oleh Mahkamah Konstitusi sekalipun terdapat tiga hakim konstitusi yang melakukan *dissenting opinion*. Alasannya karena mekanisme pengangkatan tersebut tetap berpegang pada Pasal 7 dan 8 ayat (1) UU tentang BPK (UU No. 5/1973) yang tidak mencantumkan perlunya pertimbangan DPD. Penggunaan UU No. 5/1973 dalam proses seleksi anggota BPK itu juga dibenarkan oleh Pasal I Aturan Peralihan UUD 1945 bahwa "Segala peraturan perun-

2009), diagendakan untuk membentuk Fraksi-fraksi (setiap fraksi di MPR minimal beranggotakan 20 orang) dan memilih Pimpinan MPR. Adapun komposisi Fraksi-fraksi di MPR tersebut dapat disimak pada Tabel 2 berikut ini.

Ketika sampai pada tahap pemilihan pimpinan MPR, para elite politik (komponen anggota DPR dan anggota DPD) ini pun saling berseteru memperebutkan kursi Pimpinan MPR. Sidang untuk memilih Pimpinan MPR itu mengalami beberapa kali *deadlock* sehingga harus diperpanjang beberapa hari, dan baru ditutup pada 6 Oktober 2004. Namun yang cukup memprihatinkan adalah bahwa pokok masalah yang menjadi penyebab *deadlock*-nya sidang MPR itu bukanlah persoalan yang prinsipil dan langsung berkaitan dengan kepentingan rakyat, tetapi hanya menyangkut persoalan sepele. Komponen Anggota DPR dari Fraksi-fraksi yang tergabung dalam Koalisi Kebangsaan mengusulkan agar Pimpinan MPR sebanyak empat orang dengan komposisi tiga orang dari unsur DPR dan satu orang unsur DPD karena jumlah anggota DPR 547 sedangkan DPD hanya 128. Kecuali itu, jika diseimbangkan akan mengarah kepada federalisme. Sebaliknya, komponen anggota MPR dari DPD dan Koalisi Kerakyatan mengusulkan agar terdapat persamaan komposisi jumlah Pimpinan MPR dari unsur DPR dan DPD, yaitu 2:2. Pertimbangannya agar

dang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut UUD ini" (Sidin, 2004).

Tabel 2

KOMPOSISI FRAKSI-FRAKSI DI MPR (2004-2009)

No.	Nama Fraksi	Unsur Partai	Ketua	Jumlah Kursi
1.	Fraksi Partai Golkar (F-PG).	Partai Golkar (125 kursi) dan Partai Karya Peduli Bangsa/PKPB (2 kursi) dan Partai Bintang Reformasi (14 kursi)	Rambe Kamarulzaman dari Partai Golkar	141*
2.	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDI)	PDI-P (109 kursi) + Partai Damai Sejahtera (13 kursi)	Suwarno dari PDI-P	109
3.	Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PP)	PPP	Yudo Paripurno	56*
4.	Fraksi Partai Demokrat (F-PD)	Gabungan Partai Demokrat (56 kursi) dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia/PKPI (1 kursi)	Azidin dari Partai Demokrat	57
5.	Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN)	PAN	Patrialis Akbar	53
6.	Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB)	Partai Kebangkitan Bangsa	Kofifah Indarparawansa	52
7.	Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (F-PKS)	Partai Keadilan Sejahtera	Abdi Sumaithi	45
8.	Fraksi Bintang Pelopor Demokrasi (F-BPD)	PBB (11 kursi) + Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan/PPDK (4 kursi) + Partai Penegak Demokrasi Indonesia/PPDI (1 kursi) + Partai Pelopor (3 kursi) + Partai PNI Marhaenisme (1 kursi)	Nur Syamsi Nurlan dari Partai Bulan Bintang	20
10.	Kelompok DPD	Para Anggota DPD		128
		Jumlah kursi MPR seluruhnya (seharusnya 678 kursi)		675

Sumber: Diolah dari *Media Indonesia Online*, 5 Oktober 2004; *Kompas*, 3 dan 6 Oktober 2004; dan Wiratma (2004: 143).

Keterangan:

*Dua orang anggota DPR dari Partai Golkar, yaitu Marzuki Darusman dan Fahmi Idris tidak dilantik atas usulan DPP Golkar; dan satu orang anggota MPR dari PPP asal daerah pemilihan Nusa Tenggara Barat atas nama Muhammad Anwar bin Marzuki juga tidak dilantik karena diduga menggunakan ijazah palsu.

terdapat persamaan kedudukan DPR dan DPD di MPR (*Kompas*, 6 Oktober 2004 dan *Media Indonesia Online*, 6 Oktober 2004).

Akhirnya, perseteruan mengenai komposisi Pimpinan MPR dengan perbandingan 2:2 ini dapat disepakati, dan pada sidang paripurna 6 Oktober 2004 terpilih pimpinan dengan komposisi seperti berikut: Dr. Hidayat Nur Wahid sebagai Ketua (unsur DPR dari PKS), dan tiga Wakil Ketua masing-masing A.M. Fatwa (unsur DPR dari PAN), Aksa Mahmud (unsur DPD dari Sulawesi Selatan), dan Mooryati Sudibyo (unsur DPD dari DKI). Paket pimpinan MPR yang diajukan oleh Koalisi Kerakyatan ini mengalahkan paket calon Pimpinan MPR yang diajukan oleh Koalisi Kebangsaan yang terdiri atas Sutjipto sebagai calon Ketua (unsur DPR dari Fraksi PDI-P) dan tiga calon Wakil Ketua masing-masing Theo L. Sambuaga (unsur DPR dari F-PG), sedangkan dari unsur DPD diajukan dua orang, yaitu Sarwono Kusumaatmadja dan Aida Ismet (*Kompas* dan *Suara Pembaruan*, 6 Oktober 2004; serta *Republika*, 7 Oktober 2004).

Namun seperti halnya dalam aturan pemilihan pimpinan DPR, proses pemilihan Pimpinan MPR ini pun mencerminkan adanya ketidakselarasan dengan Pasal 7 UU No. 22/2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Sebab pada Pasal 7 ayat (1) UU tersebut ditegaskan bahwa Pimpinan MPR terdiri atas seorang ketua dan tiga orang wakil ketua yang mencerminkan unsur DPR

dan DPD yang dipilih dari dan oleh anggota MPR. Ketentuan seperti ini mengandung arti bahwa proses pencalonan dan pemilihan pimpinan MPR merupakan hak anggota dengan mekanisme *one man one vote*. Namun dalam prakteknya dilakukan secara paket oleh koalisi-koalisi fraksi.

DINAMIKA KEHIDUPAN EKSEKUTIF

Pada triwulan terakhir tahun 2004, di Indonesia sedang terjadi transisi pemerintahan. Di satu pihak, pemerintahan Presiden Megawati akan segera berakhir pada 20 Oktober 2004. Di pihak lain, Presiden terpilih Susilo Bambang Yudhoyono dilantik dan diambil sumpahnya oleh Ketua Mahkamah Agung sebagai Presiden Republik Indonesia periode 2004-2009 dalam Sidang MPR pada 20 Oktober 2004. Dalam masa transisi pemerintahan ini, telah terjadi berbagai peristiwa politik yang sangat penting untuk dicatat dan ditelaah. Di antaranya adalah, bahwa sekalipun Presiden Megawati sudah pasti tidak terpilih menjadi Presiden lagi untuk periode 2004-2009, ternyata ia masih membuat kebijakan-kebijakan yang sangat strategis, antara lain menyetujui surat permintaan pengunduran diri Panglima TNI Jenderal TNI Endriartono Sutarto pada 24 September 2004 (<http://www.suara Merdeka.com/harian/0410/10/nas04.htm>).⁴ Atas dasar itu kemudian Pre-

⁴ Namun Jenderal Endriartono Sutarto sendiri menyatakan bahwa dirinya tidak pernah mengundurkan diri tetapi hanya

siden Megawati menyampaikan surat No. R-32/Pres/10/2004 tentang pemberhentian dan pengangkatan Panglima TNI kepada DPR (diterima oleh DPR pada 8 Oktober 2004).

Sekalipun surat Presiden Megawati itu sudah dibahas oleh sidang paripurna DPR pada tanggal 15 Oktober 2004 dengan keputusan meneruskan ke Komisi I yang membidangi masalah pertahanan untuk pembahasan lebih lanjut di DPR, tetapi pada tanggal 25 Oktober 2004, melalui suratnya R-41/Pres/X/2004, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menarik kembali surat Presiden Megawati Soekarnoputri kepada DPR tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Panglima TNI tersebut. Dalam surat penarikannya itu, Presiden Yudhoyono menyatakan bahwa dirinya belum berencana mengganti Jenderal Endriartono Sutarto sebagai Panglima TNI dalam waktu dekat. Dijelaskan pula bahwa penarikan surat Presiden Megawati itu tidak terkait dengan persoalan pribadi, baik dengan Jenderal Endriartono Sutarto maupun Jenderal Ryamizard Ryacudu (*Media Indonesia Online*, 27 Oktober 2004).

Perkembangan menarik tetapi sekaligus juga memprihatinkan adalah bahwa sekalipun surat Presiden Megawati tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Panglima TNI sudah ditarik kembali oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, tetapi Komisi I DPR dalam rapatnya tanggal 5 November 2004

memutuskan untuk merekomendasikan kepada Badan Musyawarah dan rapat paripurna DPR agar menetapkan Kepala Staf TNI Angkatan Darat Jenderal Ryamizard Ryacudu sebagai Panglima TNI menggantikan Jenderal TNI Endriartono Sutarto (*Media Indonesia*, 6 November 2004).

Kecuali itu, sekalipun dalam pidatonya tanggal 18 Oktober 2004 Presiden Megawati menyatakan bahwa pemerintah tidak akan membuat keputusan-keputusan strategis (*Bisnis Indonesia*, 2 November 2004), tetapi pada tanggal 19 Oktober 2004, Presiden Megawati juga mengeluarkan Keppres No. 185/2004 tentang Pengangkatan Pimpinan dan Anggota BPK atas usul DPR periode 1999-2004 melalui surat Ketua DPR kepada Presiden tertanggal 23 Juli 2004 karena masalah keanggotaan dan pimpinan BPK itu telah diputuskan dalam rapat paripurna DPR (*Bisnis Indonesia*, 2 November 2004). Terhadap Keppres ini, pihak DPD telah meminta fatwa ke Mahkamah Agung (*Suara Pembaruan*, 2 November 2004) dan menggugatnya ke Mahkamah Konstitusi karena proses seleksinya dianggap melanggar UU No. 22/2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD serta UUD 1945, yakni tidak mengikutsertakan DPD untuk memberikan pertimbangan, padahal DPD sudah terbentuk pada 1 Oktober 2004. Walaupun gugatan DPD itu ditolak oleh Mahkamah Konstitusi (*Kompas*, 17 November 2004), tetapi kebijakan Presiden Megawati di akhir masa jabatannya itu telah menimbulkan problem konstitusional tersendiri.

mengusulkan perlu adanya pergantian Panglima TNI karena dalam organisasi TNI diperlukan suatu proses regenerasi (*Media Indonesia Online*, 28 Oktober 2004).

Dinamika internal eksekutif (lembaga Kepresidenan) dan DPR tersebut di atas kiranya menunjukkan bahwa sekalipun rakyat pemilih sudah sangat dewasa dalam menyikapi suatu perhelatan politik nasional, tetapi di kalangan elite politik justru terjadi perseteruan satu sama lain. Hal ini menengarai bahwa kedewasaan sikap politik rakyat belum nyambung dengan kedewasaan sikap para elite politik di eksekutif maupun legislatif. Pilleg dan Pilpressung yang telah terlaksana secara demokratis, aman tanpa konflik di kalangan rakyat, hasilnya justru membuahkkan konflik di kalangan elite politik (baik di legislatif maupun eksekutif serta antara keduanya). Secara demikian dapat dikatakan bahwa Pilleg dan Pilpressung 2004 yang demokratis itu justru menghasilkan carut marutnya kehidupan politik dan kenegaraan Indonesia di kalangan elite politik. Karena itu, untuk masa mendatang diperlukan aturan yang baku tentang pengelolaan kehidupan ketatanegaraan dalam masa transisi (pergantian pemerintahan).

Pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu

Tenggang waktu antara penetapannya sebagai Presiden terpilih ke pelantikan/pengambilan sumpah/janjinya sebagai Presiden Republik Indonesia (9-20 Oktober 2004) telah dimanfaatkan oleh Susilo Bambang Yudhoyono untuk mengamati, memanggil, mewawancarai atau *mem-fit and proper test*, serta menyodorkan "kontrak po-

litik" bagi para calon menteri yang akan duduk di kementerian-kementerian yang telah dirancangnya. Mekanisme ini dilakukannya secara terbuka dan diumumkan kepada publik. Proses ini sangat berbeda dengan cara yang dipergunakan Presiden-Presiden sebelumnya dalam memilih dan menetapkan menteri (biasanya dilakukan secara tertutup), apalagi selama masa Orde Baru.⁵

Sekalipun proses rekrutmen menteri-menteri oleh Presiden terpilih Susilo Bambang Yudhoyono telah dilakukan secara terbuka dan relatif demokratis, namun terdapat pula pihak-pihak yang kecewa. PBB misalnya, selain karena Ketua Umumnya (Yusril Ihza Mahendra) tidak dilibatkan dalam menyusun kabinet, Yudhoyono juga dianggap telah melanggar komitmen dengan PBB. Kecuali itu juga kecewa atas "jatah menteri" untuk "partai abu-abu" yaitu partai-partai yang baru belakangan mendukung Susilo Bambang Yudhoyono seperti PKS, PAN dan PKB tetapi mendapatkan "jatah menteri" sama dengan PBB.⁶ Demikian pula dengan PKS, ketika proses pemanggilan dan wawancara para calon menteri masih berlangsung mengingatkan Presiden terpilih Susilo Bambang Yudhoyono agar tidak memasukkan konglomerat hitam dan figur-figur yang men-

⁵ Untuk mengetahui perbedaan proses seleksi calon menteri dan pengumuman nama-nama menteri oleh Presiden, lihat Pramono (2004: 8).

⁶ Lihat pertanyaan Wakil Ketua Umum DPP PBB, Sahar L. Hasan, *Suara Merdeka*, 19 Oktober 2004.

jadi perpanjangan tangan IMF ke dalam kabinet. Jika masukan PKS ini tidak diakomodasi, kemungkinan PKS akan mengevaluasi keberadaannya dalam koalisi.⁷

Munculnya kekecewaan-kekecewaan tersebut di atas sekali lagi menunjukkan kurang dewasanya sikap politik dan kurang dipahaminya UUD 1945 di dan oleh sementara kalangan elite partai politik. Sebab menurut Pasal 17 ayat (2) UUD 1945, menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Adanya ketentuan seperti itu mengandung arti bahwa pengangkatan dan pemberhentian menteri sepenuhnya menjadi hak Presiden.

Setelah pada 20 Oktober 2004 Susilo Bambang Yudhoyono dan Mohammad Jusuf Kalla dilantik dan diambil sumpahnya sebagai Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia di depan Sidang Paripurna MPR, maka pada malam hari itu juga, susunan kabinet yang diberi nama Kabinet Indonesia Bersatu diumumkan. Adapun komposisi Kabinet Indonesia Bersatu itu selengkapnya dapat dilihat pada Tabel 3 seperti berikut.

Berdasarkan data tentang komposisi kabinet seperti tersebut di atas dapat dicatat beberapa hal seperti berikut: *Pertama*, jumlah menteri sebanyak 36 orang. Di antara 36 kementerian tersebut terdapat tiga kementerian baru

jika dibandingkan dengan Kabinet Gotong Royong, yaitu: Kementerian Perumahan Rakyat, Kementerian Pemuda dan Olah Raga, serta Kementerian Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal. Departemen Perindustrian dan Perdagangan yang pada masa Kabinet Gotong Royong digabung, pada masa Kabinet Indonesia Bersatu dipecah menjadi dua departemen, sedangkan Departemen Pemukiman dan Pembangunan Prasarana Wilayah pada Kabinet Gotong Royong, semasa Kabinet Indonesia Bersatu ini diubah menjadi Departemen Pekerjaan Umum.

Kedua, rincian komponen asal organisasi/unsur Parpol adalah seperti berikut: (1) Partai Demokrat dua orang; (2) Partai Keadilan Sejahtera (PKS) tiga orang; (3) Partai Amanat Nasional (PAN) dua orang; (4) Partai Bulan Bintang (PBB) dua orang; (5) Partai Persatuan Pembangunan (PPP) tiga orang; (6) Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dua orang; (7) eks Partai Golkar tiga orang. Sementara itu, Muhammadiyah mendapatkan satu orang menteri, Nahdlatul Ulama memperoleh satu orang menteri, sedangkan mantan anggota TNI/Polri mendapatkan jatah empat orang menteri.

Ketiga, jika dilihat dari sisi asal unsur partai politiknya, terdapat beberapa parpol peraih suara signifikan di DPR yang tidak diikutsertakan dalam kabinet, yakni: Golkar, PDI-P, PBR dan PDS. Mereka itu tergabung dalam Koalisi Kebangsaan di DPR (menguasai 263 kursi). Sekalipun begitu, jumlah itu lebih sedikit jika dibanding-

⁷ Lihat pernyataan PJS Ketua Umum PKS, Tifatul Sembiring kepada wartawan di Jakarta 16 Oktober 2004, *Kompas Cyber Media*, 17 Oktober 2004.

Tabel 3

KOMPOSISI KABINET INDONESIA BERSATU

I. Menteri-menteri Koordinator (Menko)

No.	Jabatan	Nama Menteri	Profesi Sebelum Jadi Menteri	Unsur			
				Par-pol	TNI-Polri	Ormas	Profesional
1.	Menko Politik Hukum dan Keamanan	Laksamana TNI Purn. Widodo A.S.	Mantan Kasal semasa Presiden Soeharto. Panglima TNI semasa Kabinet Persatuan Nasional pimpinan Presiden K.H. Abdurrahman Wahid	----	TNI	----	----
2.	Menko Per-ekonomian	Aburizal Bakrie	Pengusaha, mantan Ketua Umum Kadin	Golkar	----	----	----
3.	Menko Kesejahteraan Rakyat	Alwi Shihab	Ketua Umum Partai Kebangkitan Bangsa, mantan Menlu Kabinet Persatuan Nasional pimpinan Presiden K.H. Abdurrahman Wahid	PKB	----	----	----

II. Menteri-menteri yang Memimpin Departemen

4.	Menteri Dalam Negeri	Letjen TNI Purn. M. Ma'ruf	Mantan Kasospol ABRI, mantan Duta Besar RI untuk Vietnam; Ketua Tim Kampanye Pasangan Capres-Cawapres Susilo Bambang Yudhoyono-Mohammad Jusuf Kalla	----	TNI	----	----
5.	Menteri Luar Negeri	Nur Hassan Wirajuda	Menlu Kabinet Gotong Royong pimpinan Presiden Megawati	----	----	----	Profesional
6.	Menteri Pertahanan	Juwono Sudarsono	Duta Besar RI di Inggris, mantan Mendikbud Kabinet Reformasi Pembangunan pimpinan Presiden B.J. Habibie, dan Menhan Kabinet	----	----	----	Profesional

			Persatuan Nasional pimpinan Presiden K.H. Abdurrahman Wahid				
7.	Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia	Hamid Awaluddin	Anggota Komisi Pemilihan Umum dan mantan Dosen FH-Unhas Makasar	----	----	----	Profesional
8.	Menteri Keuangan	Yusuf Anwar	Pernah menjadi Sekjen Departemen Keuangan, dan Ketua Bapepam, Kepala Badan Pendidikan dan Latihan Keuangan Departemen Keuangan, serta Direktur Eksekutif di Asian Development Bank (ADB)	----	----	----	Profesional
9.	Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral	Purnomo Yudiantoro	Menteri ESDM Kabinet Gotong Royong pimpinan Megawati dan pernah menjadi Wakil Gubernur Lemhannas	----	----	----	Profesional
10.	Menteri Perdagangan	Mari Elka Pangestu	Mantan Direktur Eksekutif CSIS, Dosen FE-UI	----	----	----	Profesional
11.	Menteri Perindustrian	Andung Nitimiharja	Komisaris Utama berbagai BUMN: PT PLN, PT Rajawali Nusantara Indonesia, PT Asuransi Jasa Raharja	----	----	----	Profesional
12.	Menteri Pertanian	Anton Apriyantono	Dosen IPB	PKS	----	----	----
13.	Menteri Kehutanan	M.S. Ka'ban	Sekjen DPP Partai PBB	PBB	----	----	----
14.	Menteri Perhubungan	Hatta Rajasa	Sekjen DPP PAN, Menteri Megara Riset dan Teknologi Kabinet Gotong Royong pimpinan Megawati	PAN	----	----	----
15.	Menteri Kelautan dan Perikanan	Laksamana Madya TNI Purn. Freddy Numberi	Mantan Gubernur Irian Jaya dan Menteri Pendayagunaan	----	Purn. TNI	----	----

16.	Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Fahmi Idris	Aparatur Negara Kabinet Persatuan Nasional pimpinan K.H. Abdurrahman Wahid Ketua DPP Golkar pimpinan Akbar Tandjung tetapi dipecat karena mendukung Capres-Cawapres SBY-Kalla Pada Pilpres putaran II, pernah menjadi Menakertrans Kabinet Reformasi Pembangunan pimpinan Presiden B.J. Habibie	Golkar	----	----	----
17.	Menteri Pekerjaan Umum	Joko Kirmanto	Birokrat dari Departemen PU, mantan Dirjen Pengembangan Pemukiman Departemen Pemukiman dan Prasarana Wilayah	----	----	----	Professional
18.	Menteri Kesehatan	Siti Fadilah Supari	Kepala Pusat Data, Penelitian dan Pengembangan RS Jantung Harapan Kita	----	----	Muhammadiyah	Professional
19.	Menteri Pendidikan Nasional	Bambang Sudibyo	PAN, Ketua Tim Sukses Pasangan Calon Presiden Amien Rais-Siswono Yudhohusodo pada Pemilu Presiden 2004, pernah menjadi Menkeu Kabinet Persatuan Nasional pimpinan K.H. Abdurrahman Wahid	PAN	----	----	----
20.	Menteri Sosial	Bachtiar Chamsyah	Ketua DPP PPP, Menteri Sosial Kabinet Gotong Royong pimpinan Presiden Megawati	PPP	----	----	----
21.	Menteri Agama	Muhammad Mahtuh Basyuni	Duta Besar RI di Arab Saudi, pernah menjadi Kepala Rumah Tangga Kepresidenan semasa Presiden Soeharto dan Sekretaris Negara semasa Presiden K.H. Abdurrahman Wahid	----	----	NU	----

III. Menteri Negara-Non-Departemen

22.	Meneg Kebuda- yaan dan Pariwisata	Jero Wacik	Wakil Sekjen DPP Partai Demokrat dan Pengusaha Sektor Pariwisata di Bali	Partai Demo- krat	----	----	----
23.	Meneg Riset dan Teknologi	Kusmayanto Kadiman	Rektor ITB	----	----	----	Profe- sional
24.	Meneg Koperasi dan UKM	Suryadharma Ali	Ketua DPP PPP, man- tan Ketua Komisi V DPR-RI, pernah men- jadi Deputi Direktur PT Hero Super Market	PPP	----	----	----
25.	Meneg Lingkungan Hidup	Rahmat Witoelar	Tim Sukses Capres- Cawapres Susilo Bam- bang Yudhoyono, mantan Sekjen DPP Golkar, mantan Duta Besar RI di Rusia	Eks Gol- kar	----	----	----
26.	Meneg Pemberda- yaan Perem- puan	Meutia Farida Hatta	Direktur Program D-3 Pariwisata UI, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	PKPI	----	----	Profe- sional
27.	Meneg Pen- dayaan Apa- ratur Negara	Brigjen Pol. Purn. Taufiq Effendi	Wakil Sekjen Partai Demokrat	Partai Demo- krat	Purn. Polri	----	----
28.	Meneg Per- cepatan Pem- angunan Daerah Ter- tinggal	Saifullah Yusuf	PKB, Sekretaris Fraksi Kebangkitan Bangsa DPR-RI 2004-2009	PKB	----	----	----
29.	Meneg Pe- rencanaan Pembangun- an Nasional/ Kepala Bappenas	Sri Mulyani Indrawati	Direktur Eksekutif IMF, Dosen FE-UI	----	----	----	Profe- sional
30.	Meneg Badan Usaha Milik Negara	Sugiharto	CEO Medco Energy International	PPP	----	----	Profe- sional
31.	Meneg Komuni- kasi dan Informasi	Sofyan Ali	Dosen Program Pasca Sarjana FH-UI, Anggota Tim Pakar Depkeh & HAM, pernah menjadi Staf	----	----	----	Profe- sional

32.	Meneg Perumahan Rakyat	M. Yusuf Asy'ary	Ahli Meneg BUMN serta Komisaris Independen PT Kimia Farma, Anggota Tim Sukses SBY-Kalla Direktur General Affair RCTI, Pengurus Majelis Perimbangan Pusat, Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	PKS	---	---	---
33.	Meneg Pemuda dan Olahraga	Adhyaksa Dault	Mantan Ketua Umum KNPI	PKS	---	---	---
34.	Sekretaris Negara	Yusril Ihza Mahendra	Ketua Umum. DPP Partai Bulan Bintang (PBB), Menkeh dan HAM Kabinet Gotong Royong Presiden Megawati	PBB	---	---	---

IV. Pejabat Setingkat Menteri Negara

35.	Jaksa Agung	Abdul Rahman Saleh	Hakim Agung semasa Ketua MA di bawah Prof.Dr. Bagir Manan SH	---	---	---	Profesional
36.	Sekretaris Kabinet	Letjen TNI Purn. Sudi Silalahi	Mantan Sekretaris Menko Polkam ketika dijabat oleh Susilo Bambang Yudhoyono	---	TNI	---	---

Sumber: Diolah dari berbagai sumber, antara lain harian *Media Indonesia*, 19 dan 20 Oktober 2004; *Kompas*, 21 Oktober 2004; *Republika*, 26 Oktober 2004; *Kontan*, No. V, Tahun IX, 1 November 2004; Simanjuntak (2003); dan <http://www.tokohindonesia.com>.

kan dengan Parpol-parpol lain yang tergabung dalam Koalisi Kerakyatan (pendukung Presiden Yudhoyono) yang menguasai 284 kursi. Dengan perbandingan seperti itu, maka posisi Presiden (eksekutif) terhadap DPR cukup kuat, apalagi setelah kepengurusan DPP Golkar dimenangkan oleh Wakil Presiden Jusuf Kalla dan Agung

Laksono (terpilih menjadi Ketua Umum dan Wakil Ketua Umum) dalam Munas VII. Karena itu, di atas kertas semua kebijakan Pemerintah akan dapat diputuskan dan dijalankan secara mulus tanpa hambatan berarti dari DPR. Namun yang dikhawatirkan adalah bahwa kontrol DPR terhadap pemerintah pun akan menjadi lemah.

Mencermati banyaknya menteri yang merangkap jabatan sebagai pengurus Parpol, Deputy Direktur Eksekutif *Centre for Electoral Reform* (Cetro) Hadar Navis Gumay dan pengamat politik UI, Imam B. Prasodjo, meminta agar Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla mendesak menteri-menteri dalam Kabinet Indonesia Bersatu yang masih menjabat sebagai pimpinan Parpol untuk mengundurkan diri. Sebab perangkapan jabatan akan mengakibatkan kerja kabinet tidak dapat penuh waktu dan terjadi benturan konsentrasi, konflik kepentingan sebagai menteri dan pengurus partai, serta penyalahgunaan wewenang (*Media Indonesia*, 25 Oktober 2004).

Entah karena desakan dari beberapa pengamat seperti tersebut di atas atautkah Presiden Yudhoyono, rapat DPP PKB tanggal 26 Oktober 2004 telah memberhentikan Alwi Shihab dan Syaifullah Yusuf dari jabatannya di dalam Partai (*Media Indonesia Online*, 27 Oktober 2004). Sementara itu, Menteri Perumahan Rakyat Muhammad Yusuf Asya'ri juga mengundurkan diri dari jabatannya di dalam Partai Keadilan Sejahtera. Namun ternyata tidak semua menteri dalam Kabinet Indonesia Bersatu yang berasal dari unsur Partai Politik tersebut dengan rela mau melepaskan jabatannya di Partai. Ketua Umum DPP Partai Bulan Bintang, Yusril Ihza Mahendra (Mensesneg) dan Sekjen DPP PBB, M.S. Ka'ban (Menteri Kehutanan) misalnya, justru menyatakan bahwa "dua kaki" berpijak di dua tempat tidak meng-

ganggu tugas (*Media Indonesia Online*, 27 Oktober 2004). Sementara itu, hasil Munas Golkar VII di Denpasar, Bali 20 Desember 2004 justru menempatkan Wakil Presiden Jusuf Kalla sebagai Ketua Umum dan Menko Perencanaan Aburizal Bakrie, Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Fahmi Idris sebagai anggota Dewan Penasihat Partai Golkar (*Media Indonesia*, 20 Desember 2004). Dengan masih terjadinya rangkap jabatan beberapa menteri pada kepengurusan Parpol seperti tersebut di atas dikhawatirkan menjadi faktor kontra produktif bagi kinerja Kabinet Indonesia Bersatu.

Garis Besar Pemikiran Presiden Yudhoyono

Setelah pada 4 Oktober 2004 Susilo Bambang Yudhoyono ditetapkan sebagai Presiden terpilih oleh KPU, maka pada 9 Oktober 2004 ia menyampaikan pidato politik pertama di rumah pribadinya di Puri Cikeas Indah, Gunung Putri, Kabupaten Bogor. Dalam pidato politik pertamanya itu dikemukakan tiga agenda utama yang akan dikerjakannya selama 100 hari pertama pemerintahannya, yakni: (1) melaksanakan komunikasi dengan pemerintahan Presiden Megawati agar dalam proses transisi dan alih tugas pemerintahan ini tidak terjadi *gap* dan keterputusan atau terbelengkelainya pelayanan kepada masyarakat;⁸ (2) me-

⁸ Rencana pelaksanaan komunikasi politik dengan Presiden Megawati itu tampaknya tidak dapat berlangsung. Hal itu terlihat dari tidak adanya pertemuan formal maupun

rancang dan menyusun struktur kabinet beserta deskripsi tugasnya termasuk aturan main dan kode etik yang harus dihormati oleh para anggota pemerintahannya. Berkaitan dengan ini, pihaknya akan segera memulai penunjukan dan penyeleksian para calon menteri; (3) *me-review* APBN 2005 (*Kompas*, 10 Oktober 2004).

Selanjutnya, dalam pidato kenegaraan pertamanya di Istana Merdeka 20 Oktober 2004, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memaparkan rencana-rencana berikut: di bidang ekonomi, pemerintah akan menstimulasi kehidupan ekonomi guna mencapai pertumbuhan yang lebih tinggi agar dapat menyerap tenaga kerja dan membantu mengentaskan rakyat dari kemiskinan. Pemerintah juga akan menjalankan kebijakan ekonomi terbuka, meningkatkan produktivitas dan daya saing serta menggalakkan investasi untuk pembangunan infrastruktur. Pemerintah akan melakukan dialog intensif dan konstruktif dengan pelaku-pelaku ekonomi, terutama dunia usaha yang diharapkan dapat menjadi motor penggerak ekonomi. Selain itu, Presiden juga menjanjikan program pemberantasan korupsi yang akan dipimpinnya langsung, membentuk pemerintahan yang bersih dan baik

informal antara keduanya. Bahkan Presiden Megawati dan Wakil Presiden Hamzah Haz pun tidak hadir pada pelantikan dan pengambilan sumpah Presiden Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla di MPR pada 20 Oktober 2004. Lebih dari itu, surat Presiden Megawati kepada DPR mengenai Penggantian dan Pengangkatan Panglima TNI pun ditarik kembali oleh Presiden Yudhoyono.

serta tanggap terhadap aspirasi masyarakat, penanganan konflik di Aceh dan Papua, memberi perhatian pada desentralisasi dan otonomi daerah untuk meningkatkan pelayanan masyarakat. Namun diingatkan pula bahwa untuk menyelesaikan semua persoalan rumit itu tidak cukup hanya diukur dalam 100 hari (*Kompas*, 21 Oktober 2004).

Sedangkan pada waktu melantik para menterinya di Istana Merdeka tanggal 21 Oktober 2004, Presiden Yudhoyono antara lain mengingatkan kepada menteri-menterinya tentang adanya surat pernyataan yang pernah ditandatangani ketika dilakukan proses seleksi. Surat pernyataan itu pada hakikatnya adalah *kontrak politik* antara para menteri dengan Presiden yang isinya meliputi: (1) dengan penuh kesadaran setia kepada pemerintah dan negara, jujur dan bekerja keras, mengutamakan kepentingan negara dan pemerintah di atas kepentingan partai dan golongan; (2) bersedia menjadi pejabat yang bersih, bebas dari korupsi dan segala bentuk penyimpangan; (3) jika terlibat dalam berbagai tindak penyimpangan, termasuk korupsi dan dinyatakan bersalah oleh hukum, siap mengundurkan diri dan menerima sanksi sesuai dengan hukum yang berlaku; (4) bersedia dievaluasi oleh Presiden atas kinerja dan prestasinya sejak awal menjabat (*Kompas*, 22 dan 23 Oktober 2004).

Berkaitan dengan tindak lanjut program pemberantasan korupsi, pada tanggal 9 Desember 2004, Presiden

Yudhoyono mengeluarkan Inpres No. 5/2004 tentang Percepatan Pemberantasan Korupsi. Instruksi ini disampaikan kepada para menteri, Jaksa Agung, Panglima TNI, Kapolri dan kepala-kepala lembaga pemerintahan non-departemen (LPND), serta para gubernur, bupati dan walikota. Dalam Inpres ini antara lain disebutkan bahwa kepada Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas diperintahkan untuk menyusun Rencana Aksi Nasional Pemberantasan Korupsi 2004-2009 dan berkoordinasi dengan menteri-menteri, kepala-kepala LPND terkait, unsur masyarakat dan Komisi Pemberantasan Korupsi. Sementara itu kepada Kapolri dan Jaksa Agung diinstruksikan untuk mengoptimalkan upaya penyidikan dan penuntutan serta menghukum pelaku-pelaku tindak pidana korupsi untuk menyelamatkan keuangan negara. Kecuali itu, menurut keterangan juru bicara Kepresidenan, Andi Mallarangeng, selama 50 hari pemerintahannya, Presiden Yudhoyono sudah menandatangani ijin pemeriksaan oleh kepolisian terhadap 25 pejabat negara, antara lain Gubernur Banten, Nusa Tenggara Barat, 12 Bupati dan 3 Walikota serta 7 anggota DPR/MPR (*Sinar Harapan*, 10 Desember 2004).

Program Kerja Kabinet Indonesia Bersatu

Segera setelah diumumkannya nama-nama menteri dan dilantik di Istana Merdeka pada 21 Oktober 2004, Kabinet Indonesia Bersatu kemudian

mengadakan sidang pertama pada 22 Oktober 2004. Hasil dan putusan sidang pertama kabinet tersebut seperti berikut: (1) Bappenas segera menyusun agenda prioritas tahun 2004-2009; (2) Para menteri menyusun program 100 hari pertama pemerintahan untuk memberikan terapi kejut (*shock therapy*); (3) Presiden menjelaskan misi dan visi pemerintah kepada para menteri kabinet dan mengingatkan untuk mematuhi kontrak politik yang telah dibuat; (4) Presiden menetapkan aturan main (*code of conduct*) kabinet;⁹ (5) Kepala Polri diminta untuk menjadikan penangkapan Noordin M. Top dan Dr. Azahari, warga Malaysia tersangka pelaku peledakan bom di beberapa wilayah Indonesia, sebagai program prioritas 100 hari pemerintahan (*Kompas*, 23 Oktober 2004).

Segera setelah dilantik dan dilaksanakannya sidang kabinet pertama, maka para menteri dalam lingkup Politik Hukum dan Keamanan, Perekonomian dan Kesejahteraan Rakyat mengadakan Rapat Koordinasi (Rakor) sesuai dengan ruang lingkupnya masing-masing. Rakor pertama menteri-menteri di bidang kesejahteraan rakyat dilaksanakan pada tanggal 23 Oktober 2004 dipimpin Menko Kesra

⁹ Aturan main (*code of conduct*) kabinet adalah: (1) mematuhi tata kerja, mekanisme, serta prosedur; (2) memahami garis instruksi, pelaporan, dan koordinasi; (3) segala hal yang telah diputuskan Presiden harus diimplementasikan; (4) hal-hal khusus hanya dibahas secara internal, dan tidak membawa pertentangan dan perbedaan ke luar; (5) keterangan mengenai hasil sidang kabinet hanya diberikan oleh menteri yang ditunjuk.

Alwi Shihab, dimaksudkan untuk men-sinkronkan program 100 hari ke depan. Rakor ini antara lain memutuskan hal-hal berikut: (1) Di sektor pendidikan: mulai tahun 2004, buku pelajaran untuk pendidikan jenjang SD, SLTP dan SLTA digunakan untuk jangka waktu lima tahun dengan tujuan agar orang tua murid tidak dibebani membeli buku setiap tahun; (2) Sektor aparatur negara: mempersiapkan pengangkatan 204.584 calon pegawai negeri untuk bidang guru, kesehatan, dan pos strategis lainnya; (3) Sektor perumahan: menitikberatkan pada pembangunan rumah sederhana, sehat, layak, dan terjangkau; (4) Sektor ketenagakerjaan: memberi perhatian khusus atas permasalahan menjelang hari raya, terutama masalah tunjangan hari raya. Selain itu, menyelenggarakan *job fair* di daerah-daerah agar akses penjangkauan sumber daya manusia ke lowongan kerja semakin terbuka dan pembenahan penempatan tenaga kerja di luar negeri; (5) Sektor lingkungan hidup: memprioritaskan pemecahan masalah krusial, seperti kasus Teluk Buyat, Ladia Galaska, reklamasi pantura, dan penambangan pasir liar; (6) Sektor kesehatan: mengupayakan pelayanan kesehatan gratis bagi masyarakat miskin dengan paket layanan kelas III di seluruh RSUD; (7) Sektor pemuda dan olahraga: membentuk UU Keolahragaan dan pembenahan internal; (8) Sektor departemen agama: meningkatkan pelayanan haji, mulai tahun ini (2004) konsumsi jemaah haji selama di Madinah ditanggung pemerintah; (9) Sektor departemen sosial: mengu-

rangi jumlah penduduk miskin yang saat ini sebanyak 34,7 juta jiwa melalui pemberian pinjaman modal tanpa agunan sebesar Rp. 500 ribu - Rp. 5 juta per orang; (10) Sektor daerah tertinggal: melaksanakan pertukaran kepala sekolah dari kawasan barat Indonesia ke kawasan timur selama enam bulan sampai satu tahun; (11) Sektor pemberdayaan perempuan: mensosialisasikan UU Anti-Kekerasan dalam Rumah Tangga dan memberikan akses bagi pemberdayaan ekonomi perempuan (*Koran Tempo*, 24 Oktober 2004).

Sementara itu, Rakor pertama kementerian-kementerian dalam lingkup Politik, Hukum dan Keamanan dilaksanakan pada tanggal 24 Oktober 2004. Rakor ini menghasilkan program kerja seperti berikut: (1) menuntaskan kasus-kasus korupsi berskala besar seperti BNI; memberikan dukungan penuh terhadap pengadilan tindak pidana korupsi (tipikor) mengenai kewenangan, personalia, dan pendanaan; membentuk Komisi Pengawasan Kejaksaan; menyusun tim tenaga ahli untuk mengkaji dan mempercepat penanganan kasus-kasus korupsi; serta menghilangkan hambatan prosedural dalam penanganan kasus korupsi dan menegaskan pelaksanaan reformasi birokrasi dalam rangka membangun tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*); (2) mengungkap aksi terorisme di depan Kedutaan Besar Australia, sekaligus melanjutkan perburuan terhadap Dr. Azahari dan Noordin M. Top serta meningkatkan daya tangkal terhadap terorisme dan penguatan kelembagaan pemberantas-

an terorisme; (3) penyelesaian masalah di daerah konflik seperti di Mamasa (Sulawesi Barat), Poso (Sulawesi Tengah), Maluku dan Maluku Utara dengan membangun kembali kepercayaan antarkelompok masyarakat; (4) pencegahan dan penanggulangan separatisme dengan mempercepat penyelesaian masalah Nanggroe Aceh Darussalam dan Papua;¹⁰ (5) meningkat-

¹⁰ Berkaitan dengan penanganan konflik di Aceh, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memperpanjang pemberlakuan keadaan darurat sipil di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). Namun pada tanggal 9 Desember 2004, kebijakan perpanjangan pemberlakuan keadaan darurat sipil ini digugat (*class action*) oleh sementara kalangan masyarakat Aceh ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Dalam gugatan *class action* ini, para penggugat menuntut Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk membayar ganti rugi sebesar Rp. 9 triliun karena dengan diperpanjangnya pemberlakuan keadaan darurat sipil itu, masyarakat NAD tidak dapat hidup dalam tatanan masyarakat yang damai, aman dan tenteram, padahal hak ini dijamin oleh UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia. Kecuali itu, para penggugat juga menuntut agar para hakim memvonis bahwa Presiden Yudhoyono telah melanggar hukum dan diminta untuk mencabut pemberlakuan keadaan darurat sipil serta merumuskan penyelesaian Aceh secara damai dengan melibatkan seluruh elemen masyarakat di Aceh (*Sinar Harapan*, 10 Desember 2004). Berkaitan dengan penyelesaian konflik di Papua, pada tanggal 22 Desember 2004, Presiden Yudhoyono telah menandatangani Peraturan Presiden No. 54/2004 tentang Majelis Rakyat Papua/MRP (*Media Indonesia* dan *Republika*, 24 Desember 2004). Sebelumnya (pada 11 November 2004), Mahkamah Konstitusi telah mengabulkan gugatan Uji Materiil terhadap UU No. 45/1999 *juncto* UU No. 5/2000 tentang Pembentukan Provinsi Irian Jaya Tengah, Irian Jaya Barat, Kabupaten Paniai, Mimika, Puncak Jaya dan Kota Sorong yang diajukan oleh Ketua DPRD Papua John Ibo pertengahan Januari 2004. Majelis Hakim

kan kondisi aman di wilayah yurisdiksi laut Indonesia, penanganan *illegal logging* dan *illegal fishing* serta penyelundupan pasir laut dan pasir timah; (6) berupaya meyakinkan Amerika Serikat agar mencabut embargo suku cadang peralatan militer (*Kompas* dan *Media Indonesia*, 25 Oktober 2004 serta *Bisnis Indonesia*, 29 Oktober 2004).

Sedangkan Rakor pertama Kementerian Perekonomian dilaksanakan pada 25 Oktober 2004 dan memutuskan hal-hal seperti berikut: (1) dalam waktu dekat, pemerintah tidak akan merevisi APBN 2005. Perubahan baru akan dilaksanakan pada April 2005; (2) dalam 100 hari pertama tidak akan ada penggantian pejabat di Kementerian Perekonomian; (3) penanganan kasus-kasus korupsi, penyelundupan dan *illegal logging* akan diprioritaskan (*Kompas*, 27 Oktober 2004).

Sekalipun program kerja dan target capaian selama 100 hari pemerintahan Presiden Yudhoyono sudah disusun, menurut beberapa kalangan pengamat seperti Syamsuddin Haris dari LIPI pada 9 Desember 2004 dianggap belum fokus. Kinerja pemerintahannya juga dinilai buruk karena belum ada program kerja yang menjadi arah dan target pencapaian

Konstitusi menyatakan bahwa dengan diundangkannya UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, maka pemberlakuan UU No. 45/1999 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat (*Suara Pembaruan*, 11 November 2004). Dengan demikian, pembentukan MRP mempunyai dasar hukum yang lebih kuat lagi dan diharapkan dapat menyelesaikan konflik-konflik di Papua.

untuk masa kerja lima tahun. Bahkan ada kesan setiap anggota kabinet merumuskan dan menginterpretasikan sendiri apa yang harus dilakukan di bidang atau sektornya masing-masing. Pemerintah cenderung menghabiskan waktunya untuk mengidentifikasi dan mengenali masalah. Dalam pemberantasan korupsi misalnya, pemerintah cenderung terperangkap pada retorika dan seremoni. Pengumuman harta kekayaan pejabat justru menjadi arena pameran kekayaan dan identifikasi siapa menteri terkaya dan termiskin tanpa klarifikasi tentang haram atau halalnya harta kekayaan mereka. Dalam pada itu, anggota Komisi III DPR dari PKS, Al-muzammil Yusuf juga menilai bahwa Presiden Yudhoyono belum melakukan tindakan kongkret dalam hal pemberantasan korupsi. Hal itu tercermin dari belum adanya koruptor kelas kakap yang berhasil dihukum. Sementara itu, Komisi I DPR dalam rapat kerjanya dengan Menteri Luar Negeri Hassan Wirajuda pada 9 Desember juga mempertanyakan kelambanan pemerintah dalam menangani kasus kematian penggiat HAM, Munir, dan ketidakseriusan pembelaan terhadap warga negara Indonesia yang dideportasi dari Timor Leste (*Sinar Harapan*, 10 Desember 2004).

Perseteruan DPR dengan Presiden

Perseteruan dalam internal DPR berkaitan dengan pemilihan pimpinan Komisi dan Badan-badan kelengkapan DPR itu telah menyeret Presiden Yudhoyono masuk ke dalam konflik

dengan DPR. Dapat dikatakan demikian karena menurut Menteri Sekretaris Negara Yusril Ihza Mahendra, Presiden melarang semua menteri dan instansi pemerintah lainnya untuk berhubungan dengan komisi-komisi DPR sampai instansi ini menyelesaikan persoalan internalnya (*Media Indonesia*, 2 November 2004).

Pernyataan Mensesneg ini lebih memperuncing konflik sebelumnya antara Presiden dan DPR ketika Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menarik kembali surat Presiden Megawati dari DPR mengenai pemberhentian Panglima TNI Jenderal Endriartono Sutarto dan penunjukan Jenderal Ryamizard Ryacudu sebagai Pejabat Panglima TNI. Perseteruan lebih nyata lagi ketika Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tidak mengizinkan Jenderal TNI Ryamizard Ryacudu menghadiri *fit and proper test* di Komisi I DPR untuk menjadi Panglima TNI. Bahkan menurut Jenderal Endriartono Sutarto, penggantian Panglima TNI tidak diusulkan Presiden, dan Presiden Yudhoyono sudah menarik kembali surat Presiden Megawati dari DPR tentang penggantian Panglima TNI (*Kompas*, 5 November 2004).

Penarikan surat Presiden Megawati dari DPR oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dibalas oleh 43 orang anggota DPR dari Koalisi Kebangsaan dengan mengajukan usul interpelasi kepada Pimpinan DPR (*Media Indonesia* dan *Sinar Harapan*, 5 November 2004). Hak interpelasi itu akan disampaikan kepada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengenai per-

gantian Panglima TNI. Adapun rancangan isi interpelasi itu meliputi lima buah pertanyaan seperti berikut: (1) dalam kaitannya dengan Surat Presiden No. R-41/Pres/10/2004 tertanggal 25 Oktober 2004 yang menarik kembali surat Presiden Megawati dari DPR, apakah Presiden masih konsisten pada pernyataan sebelumnya bahwa pemerintahan yang dipimpinnya merupakan kesinambungan dengan pemerintahan sebelumnya; (2) apa yang dimaksudkan Presiden dengan konsolidasi pemerintahan pasca pemilu dan relevansinya terhadap kesinambungan pimpinan TNI; (3) apakah Presiden bermaksud menjadikan TNI sebagai alat kekuasaan politik pemerintahan yang dipimpinnya, sehingga Presiden perlu melakukan penataan pergantian jajaran pimpinan puncak TNI secara menyeluruh; (4) apakah benar berita-berita yang tersiar bahwa Presiden tidak menghendaki kepemimpinan DPR dan alat-alat kelengkapan DPR dipimpin oleh anggota-anggota yang bukan berasal dari partai pendukung Presiden; (5) apakah Presiden turut bertanggung jawab atas pernyataan Mensesneg pada 1 November 2004 yang mengatasnamakan Presiden untuk melarang para menteri kabinetnya menghadiri undangan rapat kerja DPR yang bertujuan mengawasi kebijakan pemerintah dan pelaksanaan undang-undang (*Media Indonesia*, 6 November 2004).¹¹

¹¹Seusai rapat paripurna tanggal 7 Desember 2004, Wakil Ketua DPR Soetardjo Soerjogoeritno menyatakan bahwa menge-

Perseteruan antara Presiden dan DPR dalam kaitannya dengan hadir tidaknya menteri-menteri dan Kepala Lembaga Negara Non-Departemen (LPND) memenuhi undangan komisi-komisi di DPR tampak mulai mengendur setelah Presiden Yudhoyono memberikan arahan kepada para menteri, Jaksa Agung, Panglima TNI dan Kapolri serta Kepala-kepala LPND untuk segera melaksanakan tugas-tugas kerjasama dengan Komisi DPR (*Sinar Harapan*, 10 November 2004). Sikap Presiden itu diambil setelah terjadi perkembangan positif di DPR, di mana sidang paripurna tanggal 9 November 2004 dihadiri oleh 417 anggota dari seluruh fraksi dan nama-nama Pimpinan Komisi dan Badan-badan Kelengkapan DPR seluruhnya sudah terisi (*Kompas*, 10 November 2004).

Dengan munculnya konflik dan perseteruan di antara eksekutif dengan legislatif, pertanyaan dan keraguan yang segera menggelayut di benak rakyat adalah apakah sumpah/janji para elite politik untuk memperjuangkan perbaikan nasib rakyat, bangsa dan negara akan benar-benar tercapai atau sebaliknya justru gagal di tengah jalan? Apakah program Kabinet Indonesia Bersatu yang sudah disusun akan dapat diawasi pelaksanaannya oleh Komisi-komisi DPR secara objektif ataukah tidak? Dan sederet pertanyaan lain yang bernada

nai penggunaan hak interpelasi atas pergantian Panglima TNI, pengambilan keputusan akhir oleh DPR akan dilakukan pada tahun 2005 karena DPR akan reses (<http://hukumonline/detail.asp?id=11693Ecl=Berita>).

keraguan dapat diajukan. Sekalipun sumber konfliknya hanyalah masalah yang bersifat ecek-ecek,¹² implikasinya bisa sangat dahsyat dan berkepanjangan. Sebab konflik itu terjadi antara pelaksana kebijakan umum (pemerintah) versus pengawas (DPR).

Mencermati terjadinya perseteruan-perseteruan antarelite seperti tersebut di atas, maka rakyatlah yang akan menjadi korban. Meminjam istilah salah satu pendengar radio (Abdurrahman dari Jatiasih Bekasi) pada dialog interaktif di Radio SP-FM di Jakarta 19 November 2003 pukul 19:00-21:00, rakyat sebenarnya sekadar dijadikan "daun salam" oleh para elite politik, artinya disanjung, dihormati, didatangi oleh elite politik ketika dibutuhkan dukungan suaranya, tetapi kemudian dibuang ketika sang elite sudah menduduki jabatan yang mereka cari.

Dengan mulai cairnya perseteruan internal Fraksi-fraksi di DPR maupun antara DPR dengan Presiden, maka diharapkan pemerintah dan DPR dapat segera menunjukkan kinerja yang lebih baik demi kepentingan masyarakat, bangsa dan negara. Apalagi selama tiga bulan terakhir, bangsa Indonesia dihadapkan pada terjadinya bencana-bencana alam berupa banjir maupun gempa bumi di beberapa daerah yang merusakkan dan menghancurkan fasilitas-fasilitas pelayanan publik (terakhir terjadi gem-

pa bumi tektonik berkekuatan 8,9 skala richter dan gelombang tsunami di Aceh dan Sumatra Utara pada 26 Desember 2004 yang sangat memulukan dunia karena telah menelan korban meninggal sebanyak 80.023 orang, 3.601 orang hilang, dan 145.302 orang menjadi pengungsi (*Media Indonesia*, 3 Januari 2005). Lebih dari itu, gelombang tsunami ini pun melanda beberapa negara Asia seperti Kepulauan Maladewa, Srilangka, India, Thailand dan lain sebagainya yang menelan korban ratusan ribu orang meninggal dunia. Kesemua permasalahan tersebut memerlukan perhatian dan penanganan yang serius serta segera dari pemerintah maupun pengawasan oleh DPR.

Masalah Pemerintahan Daerah

Pada tanggal 15 Oktober 2004, Presiden Megawati telah mengundang UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah untuk menggantikan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Beberapa hal substansif yang terkandung dalam UU No. 32/2004 tersebut adalah sebagai berikut (Legowo, 2004): *Pertama*, menyeimbangkan hubungan kekuasaan antara pemerintah daerah dan DPRD.¹³ Dari segi kedudukan, pemerintah daerah dan DPRD adalah sejajar satu sama lain. Dari segi legitimasi keduanya

¹² Seperti dikemukakan oleh Ketua Umum DPP PAN Amien Rais ketika berkunjung ke Fraksi PAN di DPR-RI 5 November 2004 (*Media Indonesia*, 6 November 2004)

¹³ Menurut Pasal 1 ayat (3 dan 4) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah dan DPRD merupakan unsur-unsur dari penyelenggara pemerintahan daerah.

mengacu kepada masyarakat daerah, artinya pemilihan anggota DPRD dan kepala daerah dipilih langsung oleh masyarakat daerah, meski peranan partai politik tetap besar.¹⁴ Kedua, terjadi kecenderungan resentralisasi kekuasaan.¹⁵ Wewenang pemerintahan berada di tangan pemerintah pusat, sementara pemerintahan daerah hanya menyelenggarakan urusan¹⁶ (*business*) dan bukan wewe-

nang (*authority*) pemerintahan. Dengan demikian, pemerintahan daerah telah kehilangan hak otonom dan hanya menjadi pelaksana dari segala kebijakan yang ditentukan oleh pemerintah pusat.

Dalam pada itu, meski Pasal 24 ayat (5) UU No. 32/2004 menegaskan bahwa Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan, namun pelaksanaannya masih harus ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah. Seharusnya Peraturan Pemerintah itu sudah selesai akhir Desember 2004, tetapi diundur menjadi paling lambat bulan Januari 2005. Penyebab keterlambatan itu adalah karena Depdagri harus mengatur substansi masalah pilkada secara sempurna sehingga tidak muncul masalah dalam implementasinya di lapangan.¹⁷ Kecuali itu, terdapat beberapa masalah krusial, antara lain masalah penetapan pendaftaran pemilihan dan masalah pembiayaan, apakah dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Untuk itu Depdagri akan membuat pedoman penyusunan APBD yang nantinya akan menjelaskan poin-poin apa saja yang

¹⁴ Dalam pemilihan anggota DPRD misalnya, meski pemilih dapat mencoblos langsung calon yang dikehendakinya tetapi penetapan daftar calon merupakan wewenang partai politik. Jika pilihan langsung oleh rakyat tidak memenuhi kuota BPP (bilangan pembagi pemilih) maka nomor urut menentukan calon jadi, di mana yang berperan menentukan daftar urut caleg adalah partai politik. Demikian pula dengan Pilkada, meski rakyat langsung memilih calon pilihannya tetapi para calon kepala daerah tetap diajukan oleh partai politik.

¹⁵ Penilaian bahwa UU No. 32/2004 sarat dengan pengembalian sentralisasi dikemukakan pula oleh anggota DPR dari Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan, Ryaas Rasyid yang adalah juga mantan Menteri Negara Otonomi Daerah Kabinet Persatuan Indonesia pada 9 Desember 2004. Terjadinya sentralisasi itu tercermin pada aspek-aspek berikut: (1) pengangkatan dan pemberhentian Sekwilda Provinsi dilakukan oleh Presiden, Sekwilda Kabupaten/Kota oleh Gubernur; (2) Perda harus disahkan oleh Departemen Dalam Negeri; (3) pengaturan organisasi Kecamatan, Kelurahan dan Desa harus berpedoman pada Peraturan Pemerintah; (4) rekrutmen Pegawai Negeri Sipil juga ditangani pusat. Karena itu ia mengusulkan agar UU tersebut direvisi kembali, tetapi khusus berkaitan dengan pemilihan kepala daerah secara langsung dapat tetap dilaksanakan (*Sinar Harapan*, 10 Desember 2004).

¹⁶ Penggunaan kata urusan ini dapat dilihat dalam Bab III mengenai Pembagian Urusan Pemerintahan (Pasal 10 s/d 14) Undang-

undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Penggunaan kewenangan baru dipakai pada Pasal 16 s/d 18 khusus dalam hal sumber daya alam.

¹⁷ Penjelasan Dirjen Otonomi Daerah Progo Nurdjaman (*Kompas*, 22 Desember 2004).

harus dimasukkan terkait dengan pilkada secara langsung.¹⁸

DINAMIKA KEPARTAIAN DAN KEORMASAN

Selama triwulan terakhir tahun 2004, dinamika kehidupan kepartaian dan keormasan antara lain diwarnai oleh pelaksanaan Munas Golkar ke-VII di Denpasar, Bali 16-20 Desember 2004 dan Mukttamar NU ke-31 di Boyolali, Jawa Tengah tanggal 28 November - 2 Desember 2004. Kecuali itu juga diwarnai oleh persiapan-persiapan pelaksanaan Kongres PAN (Februari 2005), dan Kongres PDI-P (Maret 2005). Namun dalam tulisan ini akan dibatasi pada tinjauan atas dinamika yang terjadi di tubuh Partai Golkar dan NU.

Munas VII Golkar dan Implikasi Politik Ketatanegaraannya

Munas ke-VII Partai Golkar dihadiri oleh sekitar 1.618 peserta dari unsur DPP, DPD I, dan DPD II serta organisasi-organisasi pendiri maupun organisasi sayap (organisasi-organisasi yang didirikan Partai Golkar). Agenda Munas antara lain adalah membahas laporan pertanggungjawaban DPP Golkar hasil Munaslub 1998, menetapkan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga, menyusun pro-

gram kerja partai untuk lima tahun ke depan, dan memilih pengurus DPP Golkar periode 2004-2009.

Sekalipun agenda Munas cukup banyak, namun yang lebih menarik perhatian peserta maupun publik adalah siapa Ketua Umum DPP Partai Golkar periode 2004-2009. Semula para bakal calon (balon) Ketua Umum (Ketum) adalah Akbar Tandjung, Wiranto, Marwah Daud Ibrahim, Agung Laksono, Slamet Effendi Yusuf, Surya Paloh, dan Jusuf Kalla (*Kompas Cyber Media*, 17 Desember 2004). Namun sebelum Munas dibuka secara resmi, Surya Paloh dan Agung Laksono menyatakan mengundurkan diri dan mendukung Jusuf Kalla, dengan perjanjian dan kompensasi bahwa jika Jusuf Kalla terpilih menjadi Ketua Umum, maka Agung Laksono akan diposisikan sebagai Wakil Ketua Umum, sedangkan Surya Paloh dijanjikan menjadi Ketua Dewan Penasihat (*Media Indonesia Online*, 18 Desember 2004).

Sementara itu, kubu Akbar Tandjung mencoba berkoalisi dengan Jenderal TNI Purn. Wiranto (pemenang calon Presiden Partai Golkar 2004 yang mengalahkan Akbar pada Konvensi Partai Golkar bulan April 2004) sekalipun Jenderal Wiranto sendiri belum memberikan respons positif (http://jkt1.detiknews.com/index.php/detik.read/tahun_2004/bulan/12/tgl/15/time_17313..._dan_time/23154). Selain itu, kubu Akbar juga berusaha keras untuk menjegal calon-calon lain, misalnya dengan memperjuangkan perubahan Rancangan Peraturan Tata Tertib (Rantatib) Mu-

¹⁸ Penjelasan Menteri Dalam Negeri Muhammad Ma'ruf pada Rakor Gubernur se Indonesia di Jakarta tanggal 21 Desember 2004 (*Kompas*, 22 Desember 2004).

nas berkaitan dengan kriteria menjadi Ketua Umum DPP Partai Golkar, kepesertaan, dan hak suara DPD II dalam Munas.¹⁹

Setelah Peraturan Tata Tertib, antara lain berisi persyaratan untuk menjadi calon Ketua Umum ditetapkan pada rapat paripurna pertama Munas (16 Desember 2004) dan proses pendaftaran bakal calon (17 Desember 2004), maka jumlah calon Ketua Umum DPP Golkar mengerucut menjadi empat orang, yakni: Akbar Tandjung, Marwah Daud Ibrahim, Slamet Effendi Yusuf dan Yusuf Kalla.²⁰

Namun ketika akan dilakukan pemungutan suara terhadap calon-calon Ketua Umum, Slamet Effendi Yusuf akhirnya mengundurkan diri. Dengan demikian Balon Ketum tinggal tiga orang, yakni: Akbar Tandjung; Marwah Daud Ibrahim, dan Jusuf Kalla (*Media-Indo-Online*, 18 Desember 2004).

Pertarungan perebutan jabatan Ketua Umum ini akhirnya dimenangkan oleh Jusuf Kalla yang mendapatkan 323 suara atas lawan-lawannya, yakni Akbar mendapatkan 156 suara, dan Marwah Daud Ibrahim hanya memperoleh 17 suara, sedangkan tiga suara tidak sah. Adapun komposisi kepengurusan DPP Golkar periode 2004-2009 itu selengkapnya seperti berikut: (1) Ketua Umum: Jusuf Kalla; (2) Wakil Ketua Umum: Agung Laksono; (3) Sekjen: Letjen. TNI Purn. Sumarsono (mantan Wakil Kepala Staf Angkatan Darat) diperkuat dengan de-

¹⁹ Dalam hal ini kubu Akbar Tandjung berhasil memenangkan perubahan Rancangan Tata Tertib (Rantatib) yang telah disusun oleh *Steering Committee*/Komite Pengarah pada rapat paripurna pertama Munas tanggal 16 Desember 2004, yakni dapat disepakatinya kriteria bahwa untuk menjadi Ketua Umum DPP Golkar haruslah memenuhi syarat-syarat seperti berikut: (1) pernah menjabat lima tahun aktif dalam struktur organisasi Golkar (DPP dan/atau DPD); (2) minimal 10 tahun terus-menerus aktif menyukseskan program-program Golkar; (3) tidak pernah terlibat dengan partai politik lain. Kecuali itu juga berhasil disepakati bahwa 440 DPD II yang semula hanya ditempatkan sebagai peninjau, pada rapat paripurna pertama Munas itu berhasil disepakati menjadi peserta penuh dan memiliki hak suara, yakni masing-masing satu suara untuk setiap DPD II (<http://jkt1.detiknews.com/index.php/detik.read/tahun/2004/bulan/12/tgl/16/time/14315>). Dengan ditetapkannya persyaratan dan kriteria untuk dapat menjadi Ketua Umum Golkar seperti tersebut di atas akan mempersulit peluang lolosnya Wiranto dan Jusuf Kalla sebagai calon Ketua Umum. Sebaliknya memperbesar peluang bagi orang-orang dari struktur organisasi internal Golkar seperti Akbar Tandjung, Slamet Effendi Yusuf dan Marwah Daud Ibrahim untuk dapat lolos dan memenuhi syarat sebagai calon Ketua Umum DPP Golkar.

²⁰ Pengerucutan ini terjadi karena pada 17 Desember 2004, di mana Wiranto menyatakan mengundurkan diri dan mendukung pencalonan Akbar Tandjung. Ia mengundurkan diri karena merasa tidak memenuhi salah satu syarat administrasi dan dijanjikan akan ditempatkan menjadi Ketua Dewan Penasihat bila Akbar Tandjung terpilih menjadi Ketua Umum dan dewan penasihat ini wewenangnya akan diperbesar, antara lain bersama-sama menyusun personalia DPP dan memberikan saran dalam mengambil keputusan strategis (<http://www.detik.com>, 18 Desember 2004). Kecuali itu, Wiranto juga dijanjikan menjadi calon Presiden dari Partai Golkar pada Pemilu 2009 serta diberi hak menempatkan 30 persen orang-orangnya dalam kepengurusan DPP Partai Golkar (*Media-Indo.com*, dan *Sinar Harapan*, 18 Desember 2004).

lapan orang Wakil Sekjen; (4) Ketua Dewan Penasihat: Surya Paloh (pengusaha di bidang media massa cetak dan elektronik) dengan 16 orang anggota, di antaranya Fahmi Idris yang juga menjabat sebagai Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Aburizal Bakrie (Menko Perekonomian), Sultan Hamengku Buwono IX (Gubernur DIY); (5) Bendahara dipercayakan kepada A. Daraja Pile yang dibantu oleh enam orang Wakil Bendahara, termasuk Suhali Kalla (keluarga dekat Jusuf Kalla); (6) empat belas Ketua Departemen (*Media Indonesia*, 20 Desember 2004).

Struktur organisasi DPP Partai Golkar hasil Munas VII ini dapat dikatakan sangat besar dan lebih rumit jika dibandingkan dengan hasil Munaslub 1998. Dalam struktur yang baru terdapat posisi Wakil Ketua Umum untuk tingkat DPP dan Wakil-wakil Ketua untuk tingkat DPD. Struktur kepengurusan seperti itu diputuskan dalam rapat Komisi Organisasi pada 18 Desember 2004 yang dipimpin oleh Abdul Gafur dan diwarnai ketegangan serta hujan interupsi dari kubu Akbar Tandjung.

Sekalipun terjadi pergantian kepengurusan DPP Partai Golkar pada Munas ke-VII, tetapi sebenarnya tidak terjadi regenerasi. Sebab yang masuk ke dalam jajaran DPP hasil Munas VII bukanlah tokoh-tokoh baru, tetapi didominasi oleh tokoh-tokoh lama. Kecuali itu, dengan komposisi kepengurusan seperti itu, Golkar baru yang dicanangkan pada Munaslub 1998 untuk menjadi parpol indepen-

den terhadap birokrasi pemerintahan dan militer, pasca Munas VII 2004 justru kembali menjadi Golkar lama (lekat dengan dan didukung oleh birokrat pemerintahan dan mantan-mantan TNI serta para pengusaha).

Naiknya Jusuf Kalla cs. dalam kepengurusan DPP Partai Golkar mengakibatkan terjadinya perubahan konstelasi dan perimbangan kekuatan politik antara DPR dengan eksekutif. Sebelum Munas VII Golkar, Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) tidak didukung oleh Golkar. Pasca Munas ini, KIB akan mendapatkan dukungan tambahan dari Golkar yang menempati suara terbanyak di DPR. Dengan demikian, peluang Kabinet Indonesia Bersatu pimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam merumuskan kebijakan-kebijakannya akan relatif aman dari ganjalan atau penentangan oleh DPR. Sekalipun demikian, PAN dan PKS tampaknya akan lebih kritis terhadap pemerintah.²¹ Selain itu, terpilihnya Wakil Presiden Jusuf Kalla men-

²¹ Hal itu ditandai oleh pernyataan keras Ketua Umum DPP PAN, Amien Rais dalam jumpa persnya di kantor DPP PAN Jakarta 15 Desember 2004 bahwa jika Wakil Presiden Jusuf Kalla menjadi Ketua Umum DPP Partai Golkar, maka akan timbul *conflict of interest* dalam tiga dimensi: Wakil Presiden-pengusaha-ketua umum partai. Karena itu Amin Rais meminta agar Jusuf Kalla mengurungkan niatnya mencalonkan diri sebagai Ketua Umum Partai Golkar. Sementara itu, Ketua MPR yang juga mantan Presiden PKS, Hidayat Nur Wahid meminta agar Wakil Presiden yang terpilih sebagai Ketua Umum DPP Golkar dapat memanfaatkan posisinya itu dengan sebaik-baiknya bagi kepentingan rakyat (<http://www.liputan6.com>, 21 Desember 2004 jam 11:46).

jadi Ketua Umum Golkar juga akan menjadi saingan utama atau bahkan ancaman bagi Presiden Yudhoyono untuk memenangkan kembali jabatan Presiden pada Pemilu 2009. Sebab tidak mustahil "kongsi" antara keduanya akan pecah pada Pemilu 2009. Kemungkinan besar mereka akan saling berhadapan.

Muktamar NU

Muktamar NU ke-31 yang dibuka oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan ditutup oleh Wakil Presiden Jusuf Kalla, memilih K.H. Sahal Mahfudz menjadi Rais Aam PB-NU (memperoleh 363 suara) mengalahkan pesaing utamanya, K.H. Abdurrahman Wahid (yang hanya memperoleh 75 suara). Ketua Umum Tanfidziyah PB-NU dimenangkan oleh K.H. Hasyim Muzadi yang memperoleh 346 suara mengalahkan pesaing utamanya, Masdar Mas'udi (meski didukung Gus Dur) yang hanya memperoleh 99 suara. Pemilihan Ketua Tanfidziyah ini dilakukan melalui dua putaran (*Sinar Harapan*, 3 Desember 2004).

Pengurus PB-NU periode 2004-2009 itu selengkapnya seperti berikut: Pengurus Harian Dewan Syuriah terdiri atas: (1) Rais Aam: K.H. Muhammad Achmad Sahal Mahfudz; (2) Wakil Rais Aam: K.H. Tholchah Hasan; (3) Rais: K.H. Mustofa Bisri, K.H. Idris Marzuki, K.H. Hafidz Utsman, K.H. Maghfur Na'im, K.H. Said Agil Almunawar, K.H. Chotibul Umam, K.H. Ma'ruf Amin, Abdul M'iz Kabri, Habib Abdillah Aljufri, K.H. Artani Jasbi, dan K.H.

Syarifuddin Amsir; (4) Khatib Aam (Sekretaris Rais Aam): K.H. Akrom Malibary; Khatib: K.H. Malik Madany, K.H. Anwar Ibrahim, Masrur A Najih dan K.H. Abdul Wahid Aziz; (5) Ketua Umum Dewan Tanfidziyah: K.H. Ahmad Hasyim Muzadi; (6) Ketua-ketua: Masdar F. Mas'udi, Ahmad Bagdja, Rozi Munir, Said Agil Siradj, Ridwan Lubis, Qodri Azizy, Fajrul Falaakh, Salahuddin Wahid, Andi Jamaro Dulung, Mustofa Zuhad, Abdul A. Ahmad, dan Abbas Mu'in; (7) Sekretaris Jenderal: Endang Turmudzi; (8) Wakil-wakil Sekretaris Jenderal: Taufiq R. Abdullah, Saiful Bahri. Iqbal Sullam, dan Anas Thahir; (9) Bendahara Dewan Tanfidziyah: Abdullah Machrus; (10) Wakil-wakil Bendahara: Soridjul Munir, Bambang Adhyaksa, Asmui Suhamimi dan Ronin Hidayat (*Suara Pembaruan*, 13 Desember 2004).

Salah satu hal yang menarik dari pelaksanaan Muktamar NU ini adalah bahwa sejak pelaksanaan Muktamar tersebut sampai berakhirnya, mantan Ketua Umum Tanfidziyah PBNU yang juga mantan Presiden, K.H. Abdurrahman Wahid, menyatakan akan membentuk PBNU tandingan dan akan tetap berkantor di Jalan Kramat Raya Jakarta jika K.H. Hasyim Muzadi terpilih kembali sebagai Ketua PBNU. Upaya pembentukan PBNU tandingan itu dilakukannya untuk memecahkan permasalahan-permasalahan pasca Muktamar (*Media Indonesia*, 4 Desember 2004). Hal lain yang juga menarik untuk dicatat adalah bahwa pesaing utama calon Ketua Umum PBNU Hasyim Muzadi, yaitu Masdar F. Mas'

udi, dirangkul oleh K.H. Hasyim Muzadi dan ditempatkan menjadi salah satu Ketua. Namun di antara nama-nama pengurus PBNU yang telah diumumkan itu ada beberapa nama yang menolak menjadi pengurus dengan alasannya masing-masing: K.H. Mustofa Bisri menolak dengan alasan terlalu sibuk setelah kakaknya (K.H. Cholil Bisri) wafat; K.H. Salahuddin Wahid menolak karena tidak ingin memperuncing pertentangan antara K.H. Hasyim Muzadi dengan Gus Dur serta menginginkan terjadinya *islah* (*Suara Pembaruan*, 13 Desember 2004).

Mencermati dinamika yang terjadi di tubuh PBNU seperti tersebut di atas dapat dikatakan bahwa soliditasnya di masa depan akan terganggu, apalagi jika antara kubu Gus Dur dengan K.H. Hasyim Muzadi sama-sama bersikeras tidak mau *islah* (berdamai). Apabila perseteruan ini berlangsung terus-menerus, maka pada gilirannya juga akan berdampak pada kurang efektifnya peran serta Jamiah NU dalam pengelolaan kehidupan masyarakat, bangsa dan negara ke arah yang lebih baik.

PENUTUP

Perkembangan kehidupan politik di Indonesia sebagaimana diuraikan di depan menggambarkan suatu transisi pemerintahan yang sarat dengan konflik kepentingan. Karena itu dapat dikatakan bahwa dinamika kehidupan politik pada triwulan terakhir 2004 ditandai oleh dua wajah sekaligus.

Wajah yang pertama adalah terjadinya demokratisasi dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan banyak peserta dari banyak partai dengan sistem yang cukup rumit tetapi dapat terselenggara secara aman dan damai. Hal ini mengindikasikan telah tumbuhnya kedewasaan sikap politik di kalangan rakyat dan ada kesepahaman bahwa kepentingan bangsa dan negara harus menjadi prioritas utama daripada kepentingan pribadi atau kelompok. Ini merupakan modal yang sangat penting bagi pengembangan demokrasi di masa mendatang.

Namun patut disayangkan, dan ini sekaligus menjadi wajah kedua yang cukup memprihatinkan, di mana kesadaran dan kedewasaan sikap politik rakyat itu ternyata tidak gayung bersambut dengan kesadaran dan kedewasaan sikap politik di kalangan elite-elite politik di lembaga-lembaga negara, baik di legislatif maupun eksekutif yang dipercaya mengelola tata laksana kehidupan masyarakat, bangsa dan negara. Para elite politik yang dihasilkan dari Pemilu yang demokratis itu justru berebut kekuasaan dan saling serang satu sama lain. Lebih memprihatinkan lagi adalah bahwa di sementara organisasi politik dan organisasi kemasyarakatan yang merupakan sumber kader pemimpin bangsa pun dalam diri para elitnya dihindangi sikap-sikap haus kekuasaan dan saling sikut satu sama lain. Perseteruan-perseteruan ini sudah barang tentu akan membawa implikasi pada kehidupan yang lebih luas, terutama kurang diperhati-

kannya perbaikan nasib dan kesejahteraan rakyat yang telah mempercayakan pengelolaan kehidupan bangsa dan negara kepada para elite politik tersebut.

Sebagai kesimpulan akhir dapatlah dikatakan bahwa dinamika kehidupan politik dan ketatanegaraan Indonesia selama triwulan terakhir 2004 sebagai masa transisi (pergantian pemerintahan) justru diwarnai oleh suasana carut marut. Untuk mengatasi semua itu, yang sangat diperlukan adalah pendidikan beretika politik (terutama kearifan dan kedewasaan sikap dalam menjunjung dan menaati prinsip-prinsip demokrasi berdasarkan hukum, mendahulukan kepentingan rakyat, bangsa dan negara daripada kepentingan diri, golongan dan kelompoknya). Sekali lagi, pendidikan dan penyadaran seperti itu justru harus lebih ditujukan kepada para elite politik, baik di kalangan parpol, organisasi kemasyarakatan, para anggota legislatif maupun eksekutif. Sebab

rakyat telah membuktikan kedewasaannya berdemokrasi, tetapi di kalangan elite-elite politik justru belum terlihat.

KEPUSTAKAAN

- Legowo, T.A. 2004. "Masalah-masalah Otonomi Daerah: Perspektif Politik", Makalah dibawakan dalam Seminar Milenium Angkatan Keempat, di Hotel Via Renata, Cimacan, Jawa Barat, 24-29 November.
- Pramono, Sidik. 2004. "Membangun Tradisi Seleksi Calon Menteri", *Kompas*, 22 Oktober.
- Sidin, A. Irmanputra. 2004. "Sengketa DPD, dari Zaman Plato hingga Jimly", *Kompas*, 17 November.
- Simanjuntak, P.N.H. 2003. *Kabinet-kabinet Republik Indonesia dari Awal Kemerdekaan sampai Reformasi* (Jakarta: Djambatan).
- Wiratma, I Made Leo. 2004. "Perkembangan Politik Triwulan Kedua (April-Juni) 2004: Dari Pemilu Legislatif Menuju Pemilu Presiden", *Analisis CSIS*, Vol. 33 No. 2, Juni.

TINJAUAN PERKEMBANGAN EKONOMI

Perkembangan Ekonomi Makro: Pertumbuhan yang Mantap dan Menjanjikan

Tim Departemen Ekonomi CSIS

PENDAHULUAN

PERKIRAAN Produk Domestik Bruto (PDB) yang diumumkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa PDB riil tumbuh cepat sebesar lima persen pada triwulan ketiga 2004 dibandingkan dengan periode yang sama tahun 2003. Dengan demikian pertumbuhan PDB selama sembilan bulan pertama tahun 2004 sebesar 4,9 persen, sedikit lebih tinggi dibandingkan dengan target pertumbuhan PDB pemerintah yang sebesar 4,8 persen. Berdasarkan triwulanan, pertumbuhan PDB pada triwulan ketiga sebesar 3,05 persen (q-o-q) dibandingkan dengan triwulan kedua. Pertumbuhan masih didorong oleh pengeluaran konsumsi yang mencakup sekitar 70 persen perekonomian, dan meningkat tajam setelah suku bunga turun selama lima tahun terakhir. Berita baik lainnya ialah terus berlanjutnya pertumbuhan ekspor dan investasi yang berlangsung semenjak triwulan kedua 2004.

Secara keseluruhan, perkembangan ekonomi tahun 2004 ditandai dengan

pertumbuhan ekonomi yang kuat, turunya angka pengangguran dan pemilihan umum yang berlangsung damai. Meski sempat muncul kekecewaan dengan kabinet baru, sentimen pasar tidak banyak tertekan. Oleh karena itu Indeks Kepercayaan Konsumen pada bulan Oktober meningkat sebesar 6,2 persen atau menjadi 105,8 yang merupakan rekor tertinggi selama 37 bulan terakhir. Hal serupa juga digambarkan oleh Indeks *Business Sentiment Survey* Danareksa pada bulan Agustus-September 2004, yang mencatat rekor tertinggi selama tiga tahun terakhir. Gambaran perkembangan ekonomi ini mendorong Bank Dunia untuk merevisi perkiraan pertumbuhan ekonomi untuk Indonesia pada tahun 2004 dari 4,5 persen menjadi 4,9 persen.

Sementara itu, tren inflasi yang terus menurun masih berlanjut selama empat bulan berturut-turut. Angka inflasi tahunan pada bulan November sebesar 6,18 persen, cukup rendah dibandingkan dengan perkiraan sebelumnya, bahkan lebih rendah daripada target awal pemerintah yang sebesar

6,5 persen pada tahun 2004. Pergerakan inflasi terus menurun meski pada periode itu terdapat putaran akhir pemilihan presiden dan berlangsungnya masa bulan puasa Ramadhan. Walau demikian, BI bersikap hati-hati untuk menurunkan tingkat suku bunga selama periode yang tidak dapat diprediksikan ini dan ini mendorong naiknya suku bunga riil. Sampai saat ini BI masih cenderung bersikap hati-hati, terutama setelah pemerintah mengungkapkan keinginannya untuk menaikkan harga BBM pada awal tahun 2005. Sementara itu rupiah tidak mengalami penguatan walau ada kecenderungan pelemahan dolar, di lain pihak peningkatan aktivitas pasar saham menunjukkan tanda-tanda perekonomian yang makin membaik dalam waktu dekat ini.

Di sektor perdagangan, sepanjang sembilan bulan pertama tahun 2004 ekspor Indonesia mencapai US\$50,7 milyar, yang berarti meningkat sebesar 10,8 persen dibandingkan dengan sembilan bulan yang sama pada periode 2003, dalam hal ini perkembangan ekspor ke Cina, yang tumbuh sebesar 25 persen atau mencapai US\$2,5 milyar, merupakan tujuan ekspor paling besar. Sepanjang periode ini, ekspor Indonesia mencapai rekor tertinggi dalam kurun waktu tujuh tahun terakhir setelah krisis, di mana mencapai US\$65 milyar pada tahun 2004 atau meningkat sebesar 6,5 persen dibandingkan dengan tahun 2003 sebagai akibat meningkatnya harga minyak mentah dan volume ekspor. Penerimaan ekspor di bulan September

sebesar US\$7,15 milyar, atau 13,3 persen lebih tinggi dibandingkan dengan nilai ekspor di bulan Agustus. Permintaan dunia akan sejumlah produk ekspor utama non-migas terus mengalami peningkatan setelah sebelumnya mengalami penurunan yang cukup besar pada bulan yang lalu di tengah kekawatiran akan kondisi harga minyak mentah. Hampir semua ekspor komoditas non-migas meningkat di bulan September dibandingkan dengan bulan sebelumnya, kecuali untuk produk kimia organik, bijih besi, bijih, kerak dan abu logam, pakaian jadi bukan rajutan dan produk perikanan.

Pada periode yang sama impor meningkat hingga US\$33,4 milyar, atau meningkat sebesar 38 persen dibandingkan dengan periode yang sama tahun lalu. Peningkatan impor minyak dan barang modal meresahkan kondisi neraca pembayaran, sebagaimana yang pernah terjadi sepanjang semester pertama 2004 di mana surplus transaksi berjalan mengalami penurunan. Sementara itu, transaksi modal menunjukkan perbaikan meski terdapat tanggung jawab utang sektor jasa yang tinggi. Sepanjang semester pertama 2004, modal swasta mencatat surplus sebesar US\$0,65 milyar.

Terakhir, tampaknya masih terlalu dini untuk menilai program dari kabinet yang baru karena memang pemerintahan baru masih belum mengemukakan rencana jangka menengah dan panjang secara komprehensif. Meski demikian, Menteri Koordinator Perekonomian yang baru, Aburizal Bakrie, telah mengidentifikasi lima pro-

gram prioritas yang meliputi antara lain sektor pertanian, strategi industrialisasi, pembangunan perekonomian domestik dan pembangunan infrastruktur, serta pengembangan kebijakan energi. Dengan anggaran yang terbatas untuk membangun infrastruktur penting, pemerintah mengharapkan partisipasi yang besar dari sektor swasta untuk menyediakan dana investasi yang diperlukan.

PERTUMBUHAN EKONOMI MENINGKAT DI TRIWULAN KETIGA

Perkiraan Produk Domestik Bruto (PDB) yang dikeluarkan BPS menyebutkan bahwa PDB tumbuh besar sekitar 5,0 persen pada triwulan ketiga 2004 dibandingkan dengan periode yang sama di tahun 2003. Sepanjang sembilan bulan pertama 2004 perekonomian tumbuh sebesar 4,9 persen; sedikit lebih tinggi dibandingkan dengan target pertumbuhan yang ditetapkan oleh pemerintah yang sebesar 4,8 persen. Konsumsi masih berperan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi. Sementara itu pertumbuhan ekspor dan investasi yang dimulai semenjak triwulan kedua 2004, masih terus berlanjut.

Sisi Pengeluaran

Data pendapatan nasional selama periode triwulan ketiga 2004 tidak menunjukkan tanda-tanda akan adanya perubahan besar dalam perekonomian

(Tabel 1). Perekonomian terus tumbuh sekitar 5,0 persen per tahun, meningkat sedikit dibandingkan dengan tahun-tahun terakhir ini. Pada triwulan ketiga 2004 perekonomian tumbuh sebesar 5,0 persen (y-o-y), meningkat dari sebelumnya sebesar 4,5 persen pada triwulan kedua. Sepanjang sembilan bulan pertama di tahun 2004 perekonomian tumbuh sedikit lebih tinggi dari target pemerintah yang sebesar 4,8 persen.

Dari sisi pengeluaran, sektor konsumsi masih mendominasi pertumbuhan ekonomi, meski menunjukkan kecenderungan yang makin menurun. Konsumsi rumah tangga tumbuh sekitar 5,1 persen (y-o-y) pada triwulan ketiga 2004, turun dari sebelumnya sebesar 5,6 persen pada triwulan pertama dan 5,2 persen pada triwulan kedua. Hal serupa terjadi dengan konsumsi pemerintah yang juga menunjukkan kecenderungan yang menurun, dari 10,4 persen (y-o-y) pada triwulan pertama 2004 menjadi -2,7 persen pada triwulan ketiga 2004. Dari anggaran pemerintah yang baru-baru ini diumumkan, terlihat bahwa target defisit anggaran pemerintah pada tahun 2005 sebesar 0,8 persen dari PDB, lebih rendah dibandingkan dengan tahun 2004 ini yang sebesar 1,3 persen. Dengan kebijakan anggaran yang konservatif, tampaknya tidak banyak ruang untuk menciptakan stimulus fiskal kecuali jika pemerintahan yang baru memiliki keberanian untuk mencabut subsidi BBM yang kini mencapai Rp. 34 trilyun.

Namun demikian terdapat tanda-tanda harapan dalam investasi, ekspor dan impor, yang saat ini menunjukkan peningkatan. Pembentukan modal tetap domestik (PMTD) tumbuh sebesar 13,1 persen (y-o-y) pada triwulan ketiga, dan tumbuh sebesar 11,3 persen selama sembilan bulan pertama tahun ini. Komposisi investasi telah bergeser dari sebelumnya lebih banyak pada konstruksi beralih ke mesin dan perlengkapan. Impor barang modal juga menunjukkan perubahan yang serupa. Akan tetapi masih terlalu dini untuk menilai bahwa tren yang baik ini menunjukkan telah kembalinya kepercayaan investor. Survei Bisnis yang dilakukan oleh Bank Dunia baru-baru ini menunjukkan bahwa iklim investasi di Indonesia masih buruk dibandingkan dengan negara tetangga. Penting juga untuk dicatat bahwa rasio investasi terhadap PDB (21 persen) masih jauh di bawah kondisi sebelum krisis (sekitar 30 persen).

Ekspor barang dan jasa meningkat drastis dari 4,1 persen (y-o-y) pada triwulan kedua 2004 menjadi 19,9 persen pada triwulan ketiga 2004. Gambaran ekspor terakhir yang diumumkan oleh BPS menunjukkan bahwa peningkatan ekspor yang tajam lebih banyak didorong oleh ekspor non-migas. Sepanjang Januari-Oktober, ekspor non-migas tumbuh sebesar 15,8 persen (y-o-y) dibandingkan dengan periode yang sama tahun 2003 lalu. Komoditas ekspor yang mencatat pertumbuhan positif antara lain furnitur, kimia organik, plastik, kertas dan pakaian jadi bukan rajutan.

Sisi Produksi

Dari sisi produksi, semua sektor, kecuali sektor pertambangan dan sektor migas, mencatat pertumbuhan yang positif. Sementara sektor jasa masih tumbuh melampaui pertumbuhan sektor barang lainnya. *Output* pertanian tumbuh mendekati proyeksi sebesar 3,2 persen dalam sembilan bulan pertama tahun ini. Kontraksi di sektor industri pertambangan menyebabkan terjadinya sedikit penurunan output dalam triwulan ketiga. Industri non-migas terus mengalami pemulihan, namun industri pengolahan migas masih mengalami kontraksi.

Secara singkat seluruh sektor jasa mengalami pertumbuhan yang tinggi. Ini terlihat dari angka pertumbuhan empat sektor jasa utama yaitu konstruksi; perdagangan, hotel dan restoran; transportasi dan komunikasi; dan jasa usaha dan keuangan, yang terus meningkat pada triwulan ketiga. Konstruksi, baik pemukiman maupun komersial, telah pulih dari krisis 1997-1998, hal ini terlihat dari bermunculannya mal, kondominium serta bangunan komersial lainnya di Jakarta maupun pusat kota utama lainnya.

Berdasarkan laporan dari Pusat Studi Properti Indonesia, aktivitas properti meningkat dari senilai Rp.12,1 triliun di tahun 2001 menjadi Rp.49,3 triliun pada tahun 2003 dan diperkirakan akan mencapai sekitar Rp.63,5 triliun pada tahun 2004. Lebih dari separuh aktivitas konstruksi pada tahun 2003 berasal dari konstruksi pusat-pusat ritel. Sementara itu pinjaman kepa-

da sektor ini dan perkembangan harga-harga di sektor konstruksi meningkat tajam dalam dua tahun terakhir. Perdagangan ritel selama ini tumbuh kuat, terutama di sektor modern, sebagai dampak deregulasi parsial yang memungkinkan pemain internasional untuk beroperasi di Indonesia. Transportasi juga ikut tumbuh menyusul adanya deregulasi di bidang penerbangan sipil domestik, di mana kebijakan ini telah menurunkan biaya penerbangan serta meningkatkan jumlah penumpang transportasi udara. Telekomuni-

kasi juga tumbuh dengan cepat, sebagai akibat deregulasi parsial pada jasa seluler yang merupakan stimulus utama.

Tabel 1 menunjukkan bahwa sektor manufaktur terus mengalami perubahan struktural dengan makin melemahnya industri yang padat karya (tekstil) dan industri berbasis sumber daya alam (makanan, kayu dan kertas). Sebaliknya, CSIS menemukan pertumbuhan yang kuat pada sektor industri yang padat modal seperti semen, kimia dan peralatan transportasi.

Tabel 1

KOMPONEN PERTUMBUHAN PDB (HARGA KONSTAN 2000; Y-O-Y)

	Triwulan 1	Triwulan 2	Triwulan 3
PDB	5,1	4,5	5,0
Menurut Sektor Industri			
Pertanian, Peternakan, Kehutanan & Perikanan	5,7	1,7	2,4
Pertambangan dan Penggalan	-3,0	-7,4	-6,0
Manufaktur	5,4	6,1	5,3
Manufaktur, Non-Migas	5,8	6,9	6,6
Listrik, Gas dan Air	5,0	5,5	3,4
Konstruksi	7,6	7,9	8,9
Perdagangan, Hotel dan Restoran	6,4	8,0	9,4
Transportasi dan Komunikasi	12,9	13,8	14,2
Keuangan, Jasa Sewa dan Usaha	4,9	4,7	6,7
Jasa	4,6	4,9	4,5
PDB Non-Migas	5,7	5,4	6,0
Menurut Pengeluaran			
Konsumsi	6,1	5,2	4,2
Konsumsi Rumah Tangga	5,6	5,3	5,1
Konsumsi Pemerintah	10,4	4,6	-2,7
Investasi	8,3	12,5	13,1
Konstruksi	7,3	7,5	7,5
Mesin, Perlengkapan dan Alat Angkutan	12,2	34,9	36,9
Domestik	5,3	21,2	23,6
Impor	15,3	41,5	42,7
Lainnya	10,2	25,2	22,6
Ekspor	1,0	4,1	19,9
Impor	18,7	23,7	29,9

Sumber: CEIC Asia Database.

Proyeksi Pertumbuhan

Tahun 2004 ditandai dengan pertumbuhan yang mantap, penurunan angka pengangguran dan pemilihan umum yang damai. Meski terdapat kekecewaan dengan kabinet yang baru, sentimen pasar tidak banyak tertekan. Indeks Kepercayaan Konsumen meningkat sebesar 6,2 persen, yaitu mencapai poin 105,8 di bulan Oktober dan merupakan poin tertinggi selama 37 bulan terakhir. Hal serupa juga diperlihatkan oleh Indeks *Business Sentiment Survey* yang dilakukan Danareksa pada bulan Agustus-September, indeks ini mencatat rekor tertinggi selama tiga tahun terakhir. Indeks sentimen usaha dan pasar yang dilakukan oleh Bank Indonesia dan BPS menunjukkan kecenderungan yang sama.

Perkembangan ekonomi yang sedang berlangsung sekarang ini mendorong adanya sejumlah revisi perkiraan pertumbuhan ekonomi. Sebagai contoh, Bank Dunia merevisi perkiraannya mengenai pertumbuhan ekonomi Indonesia di tahun 2004 menjadi 4,9 persen dari 4,5 persen sebelumnya. Bank Dunia juga mengubah perkiraan pertumbuhan ekonomi untuk tahun 2005 yang sebelumnya 5 persen menjadi 5,4 persen; angka ini sesuai dengan yang ditargetkan oleh pemerintah.

Pandangan optimistik ini didukung pula oleh keinginan pemerintahan baru untuk memberantas korupsi, mempermudah prosedur investasi, dan mengurangi biaya ekonomi tinggi. Hal ini merupakan pekerjaan yang berat sementara manfaat yang akan dipero-

leh dari kebijakan ini mungkin baru bisa terealisasi pada jangka menengah. Karena itu CSIS memperkirakan bahwa perekonomian akan terus tumbuh moderat sebesar 4,5-4,9 persen.

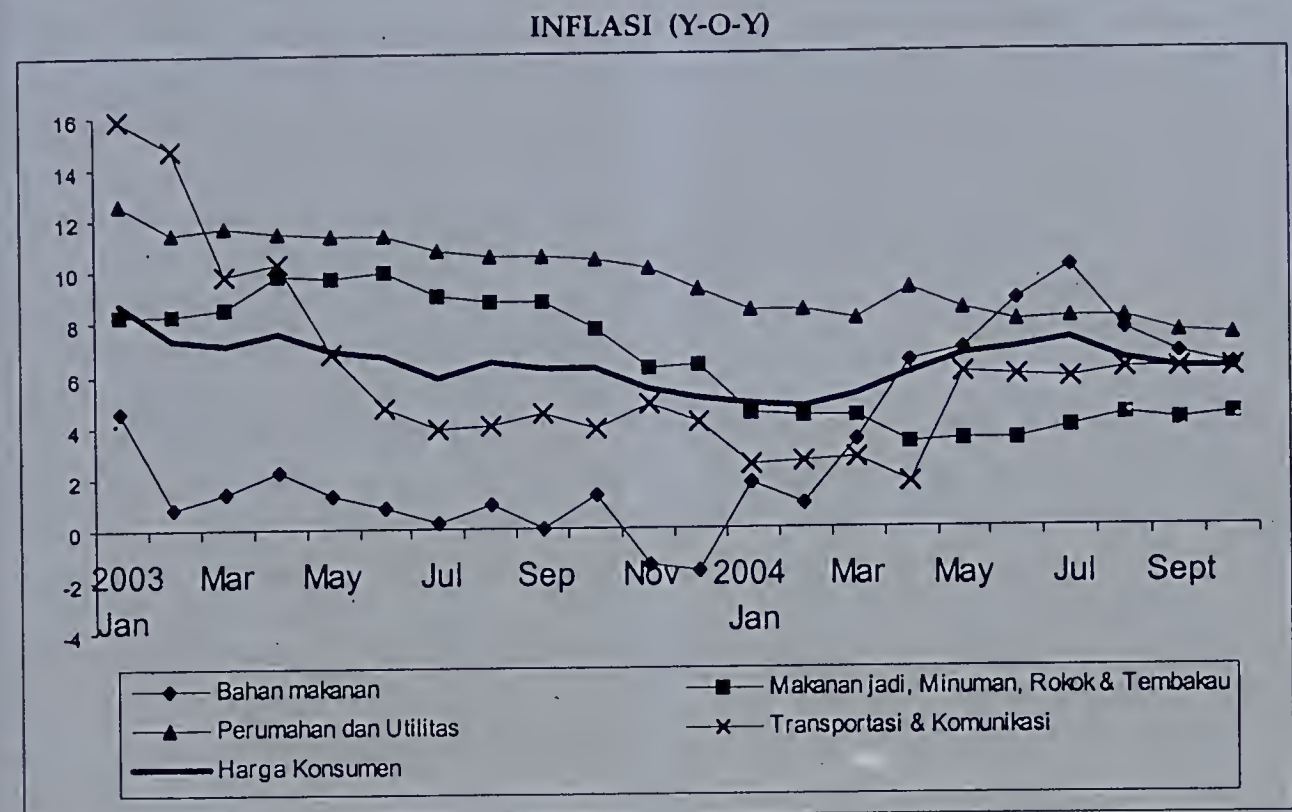
SEKTOR MONETER

Sekalipun dalam triwulan ketiga 2004 diselenggarakan pemilihan presiden putaran terakhir dan pada saat bersamaan juga terdapat bulan puasa Ramadhan, inflasi dalam periode ini masih terkendali. Setelah sempat merangkak naik di bulan Juli, inflasi bertahan pada kisaran 6 persen pada triwulan ketiga 2004 dan 6,18 persen pada bulan November; lebih rendah daripada target pemerintah sebelumnya yang sebesar 6,5 persen. Meski demikian, sikap BI yang hati-hati dalam menurunkan suku bunga sepanjang periode yang tidak dapat diprediksikan ini mendorong terjadinya peningkatan suku bunga riil. Tampaknya BI akan terus bersikap hati-hati, terutama setelah adanya rencana dari pemerintah untuk menaikkan harga minyak di tahun 2005. Sementara itu rupiah tidak mengalami penguatan di tengah gelombang melemahnya dolar AS, dan aktivitas pasar modal menembus angka tertinggi sebagai tanda membaiknya ekonomi dalam waktu dekat ini.

Inflasi Terkendali Meski Lebaran

Setelah mencapai puncaknya pada awal triwulan ketiga 2004, inflasi tahunan cenderung menurun pada triwulan ketiga 2004 hingga awal triwulan keempat 2004. Pihak otoritas

Grafik 1



Sumber: BPS.

Tabel 2

**SUMBANGAN KELOMPOK PENGELUARAN TERHADAP INFLASI,
SEPTEMBER-NOVEMBER 2004**

	September	Oktober	November
Bahan Makanan	-0,30	0,30	0,54
Makanan Jadi, Minuman, Rokok & Tembakau	0,03	0,05	0,12
Perumahan & Utilitas	0,12	0,07	0,07
Sandang	0,02	0,04	0,08
Kesehatan	0,01	0,01	0,01
Pendidikan, Rekreasi & Olahraga	0,14	0,08	0,00
Transportasi & Komunikasi	0,00	0,01	0,07
TOTAL	0,02	0,56	0,89

Sumber: BPS.

moneter yang menerapkan kebijakan ketat serta pemerintah yang terus menjaga pasokan bahan kebutuhan dasar selama triwulan ketiga 2004 dan selama bulan Ramadhan menyebabkan inflasi tertahan. Inflasi tahunan secara bertahap menurun dari 6,40 persen (y-o-y) di bulan Juli 2004 menjadi 6,18 persen di bulan November 2004. Tampaknya target pemerintah untuk menekan inflasi tahunan sebesar 6,5 persen tercapai.

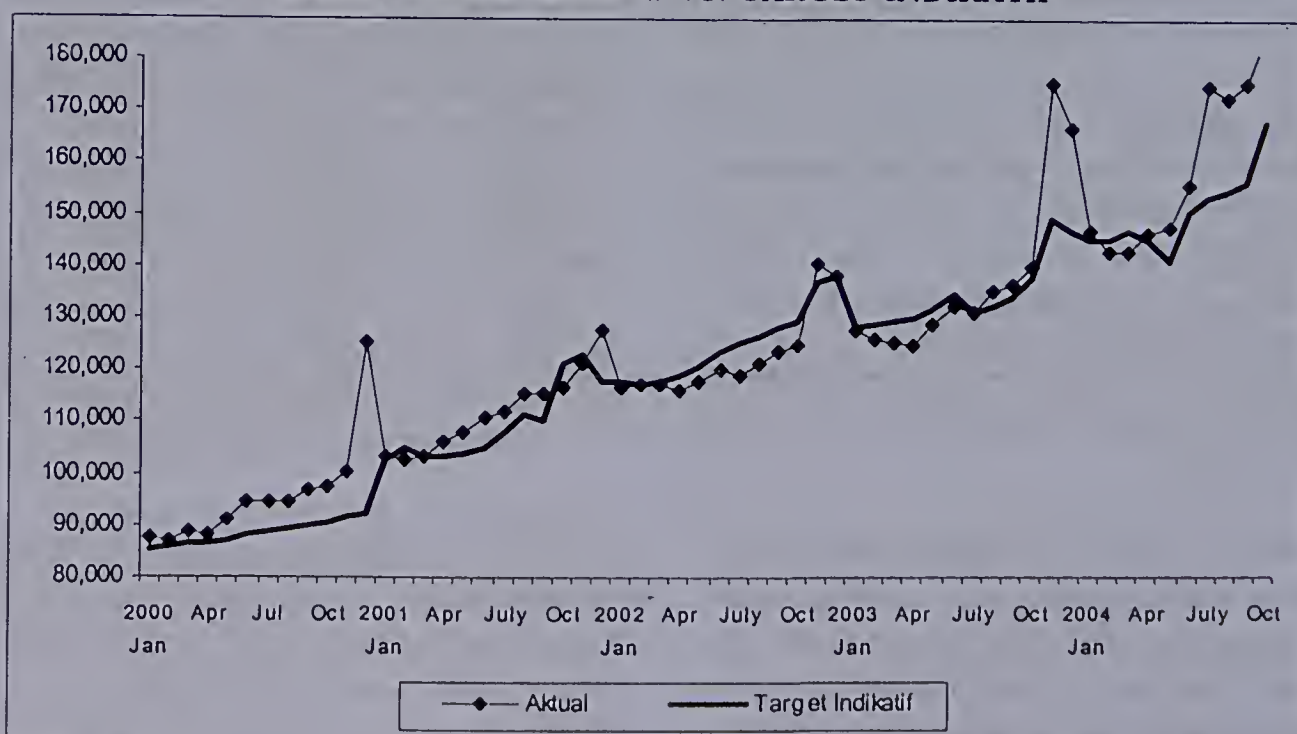
Sebagaimana yang umum terjadi pada setiap bulan Ramadhan, harga makanan, termasuk makanan olahan dan pakaian, berkontribusi besar pada inflasi. Pada bulan November, harga-harga transportasi antarkota juga termasuk kontributor utama inflasi karena banyaknya orang yang mudik selama libur lebaran.

Pada bulan Desember, perayaan Natal dan tahun baru juga akan mempengaruhi angka inflasi, meski dampaknya lebih kecil. Lebih lanjut rencana pengurangan subsidi BBM di awal tahun 2005 akan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap kondisi inflasi, di mana menurut Wakil

Presiden harga minyak akan dinaikkan sebesar 40 persen. Meski Menteri Energi dan Sumber Daya Alam masih belum memberikan keterangan mengenai besarnya kenaikan secara pasti, tampaknya besaran kenaikan harga BBM akan cukup signifikan. Namun demikian peningkatan inflasi sebagai akibat kenaikan harga BBM masih dapat dikontrol: perkiraan jangka panjang menyebutkan bahwa setiap kenaikan 10 persen harga minyak akan meningkatkan angka inflasi sebesar 0,60 persen. Dengan demikian, sebagai revisi perkiraan inflasi sebelumnya, CSIS memperkirakan inflasi tahun 2004 akan berkisar antara 6 persen hingga 6,35 persen.

Grafik 2

UANG PRIMER: AKTUAL VS. TARGET INDIKATIF



Sumber: BI.

Uang Primer Terus Tumbuh Di Atas Target

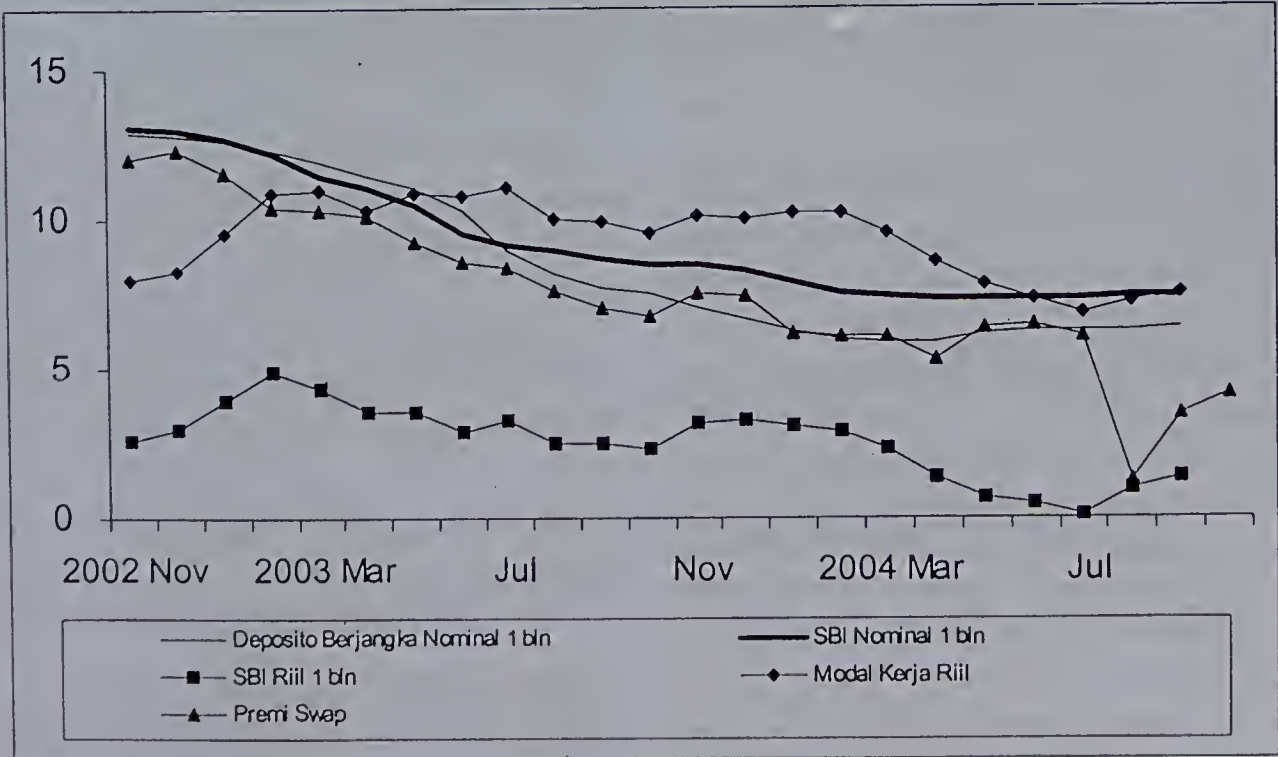
Uang primer sepanjang triwulan ketiga 2004 hingga bulan Oktober 2004 terus berada di atas target indikatif BI. Pemilihan presiden dan perayaan Ramadhan berkontribusi dalam meningkatkan permintaan uang. Uang primer tumbuh dari Rp.155,5 trilyun menjadi Rp.175,5 trilyun antara periode akhir triwulan kedua 2004 sampai akhir triwulan ketiga 2004; pertumbuhan uang primer yang sebesar 12,8 persen melebihi target pertumbuhan uang primer Bank Indonesia (BI) yang sebesar 3,9 persen. Pada bulan Oktober uang primer terus tumbuh hingga mencapai Rp.185,1 trilyun.

Tingkat Suku Bunga Meningkat, BI Bersikap Hati-Hati

Mengantisipasi tekanan inflasi selama putaran kedua pemilihan presiden dan bulan Ramadhan, BI bersikap hati-hati dalam kebijakan moneter. SBI 1 bulan, sebagai patokan suku bunga, yang sempat mengalami penurunan kembali meningkat sebesar 7 basis angka dari 7,34 persen di bulan Juli menjadi 7,41 persen di bulan Oktober 2004. Dengan sikap hati-hati tersebut, tingkat suku bunga riil merangkak naik karena inflasi relatif stabil sepanjang periode triwulan ketiga 2004. Nilai riil SBI 1 bulan meningkat sebesar 60 basis angka dari 0,51 persen pada akhir triwulan kedua 2004 menjadi 1,12 persen

Grafik 3

BERBAGAI TINGKAT SUKU BUNGA



Sumber: BI.

pada akhir triwulan ketiga 2004. Nilai SBI 1 bulan masih akan cenderung meningkat hingga sebesar 1,19 persen pada akhir bulan Oktober 2004.

Sementara itu sektor perbankan terus mengalami perbaikan seiring dengan berkurangnya selisih antara suku bunga pinjaman dengan suku bunga simpanan, ditambah lagi dengan meningkatnya aktivitas kredit. Suku bunga nominal pinjaman modal kerja turun dari 14,10 persen menjadi 13,80 persen pada akhir periode triwulan kedua 2004 hingga akhir triwulan ketiga 2004. Dengan turunnya inflasi, tingkat suku bunga riil pinjaman sebenarnya meningkat sebesar 26 basis angka dari 7,27 persen menjadi 7,53 persen pada akhir

periode Juni hingga akhir bulan Oktober 2004.

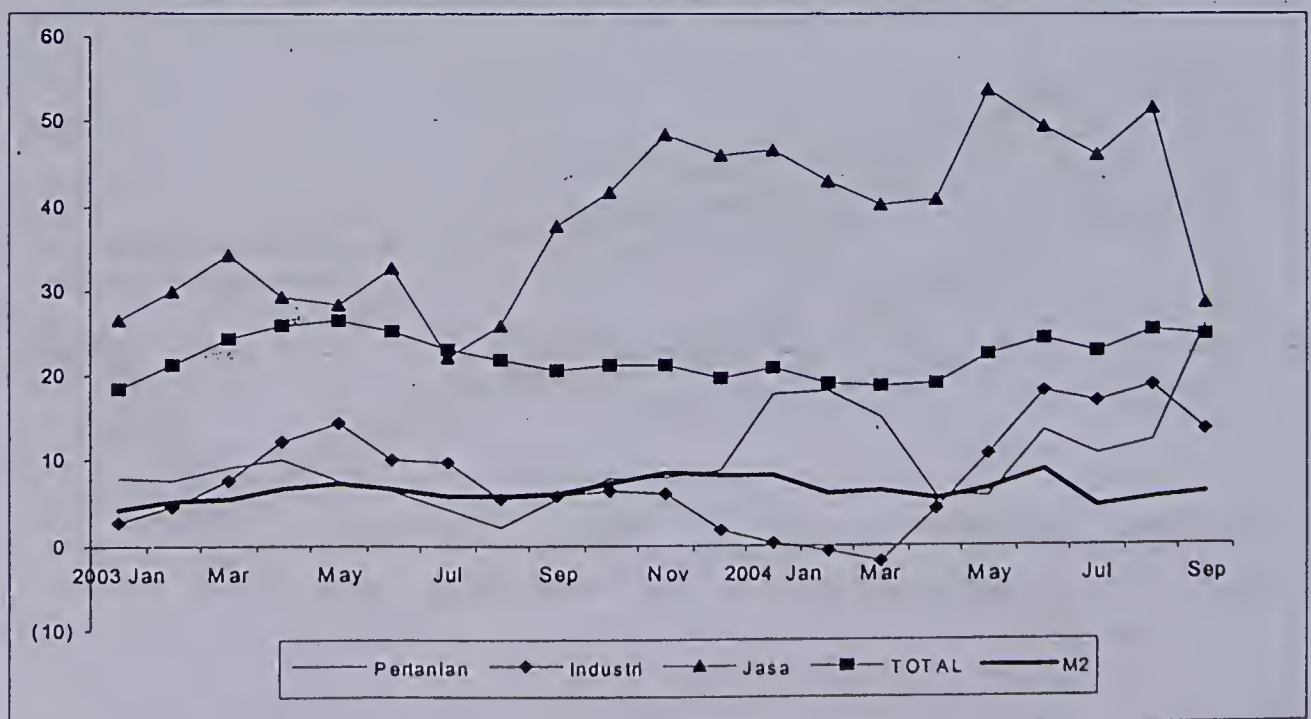
Pertumbuhan Kredit Terus Berlanjut

Sentimen positif terus menstimulasi aktivitas perekonomian. Pertumbuhan kredit tahunan pada triwulan ketiga 2004 cukup tinggi, yang tumbuh sekitar 24 persen sepanjang periode triwulan ketiga 2004. Seluruh kredit yang disalurkan oleh perbankan komersial meningkat sebesar 24,7 persen (y-o-y) dibandingkan dengan tahun 2003 lalu.

Pertumbuhan kredit di antara sektor ekonomi juga terus positif dan tinggi; bahkan untuk sektor pertambangan yang pertumbuhan kreditnya

Grafik 4

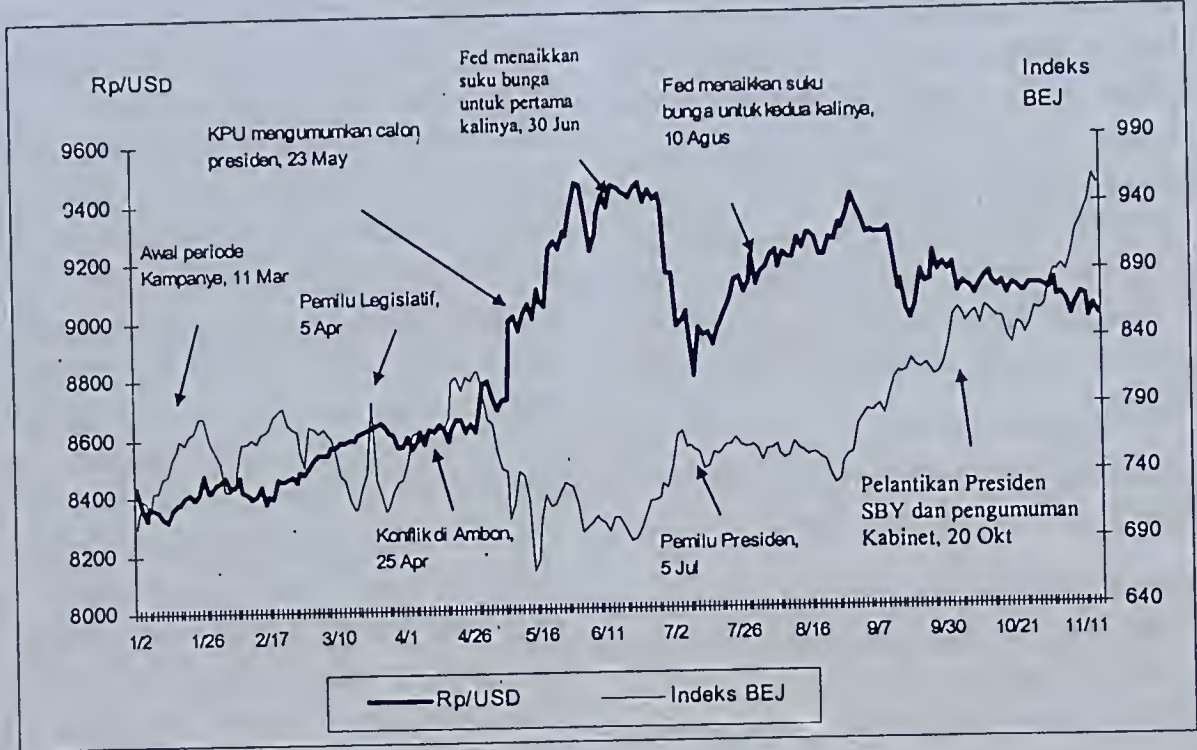
PERTUMBUHAN KREDIT BANK KOMERSIAL DAN M2 (Y-O-Y)



Sumber: BI.

Grafik 5

NILAI TUKAR DAN IHSG



Sumber: CEIC Asia Database.

negatif sepanjang 12 bulan terakhir, akhirnya menunjukkan pertumbuhan kredit yang positif. Sektor manufaktur menunjukkan tanda-tanda perbaikan ketika kucuran kredit pada sektor ini terus tumbuh sebesar dua digit. Di luar sektor pertambangan, pertumbuhan kredit yang tinggi pada triwulan ketiga terjadi pada sektor jasa, yang tumbuh sebesar 46 persen, 52 persen dan 29 persen pada bulan Juli, Agustus dan September.

Rupiah Tidak Menguat Meski Dolar AS Melemah, Aktivitas Pasar Saham Meningkat

Akibat kekhawatiran dunia terhadap defisit perdagangan Amerika Serikat, nilai dolar AS terus mengalami

pelemahan terhadap mata uang negara lain. Pada pertengahan November, dolar AS menyentuh angka terendahnya terhadap euro. Meski demikian rupiah tidak mengalami penguatan walau terjadi pelemahan pada dolar AS; nilai tukar rupiah cenderung stabil berada pada kisaran Rp.8.950,- hingga Rp.9.100,-/US\$ dalam sebulan terakhir. Permintaan domestik akan dolar AS yang tinggi untuk pembayaran utang sektor swasta dan ketidakseimbangan fiskal, di lain pihak tanggung jawab pembayaran utang pemerintah dan subsidi BBM yang cukup besar pada saat harga minyak meningkat, merupakan faktor yang bertanggung jawab atas tidak menguatnya mata uang rupiah terhadap dolar AS.

Sementara itu, dengan adanya indikasi bahwa pemerintah berkomitmen untuk meningkatkan iklim investasi, aktivitas pasar saham terlihat merangkak naik setiap harinya (lihat juga, Isu Lainnya: Kabinet Baru: Optimisme dalam Penantian). Di akhir bulan November, indeks Bursa Efek Jakarta (BEJ) ditutup pada kisaran 1.000, dan dalam tiga bulan terakhir keuntungan yang didapat lebih dari 30 persen.

Prospek

Manajemen fiskal masih akan menjadi isu utama bagi pemerintah: defisit fiskal melebihi dari yang direncanakan pada anggaran 2004 semula dan pemerintah merevisi defisit fiskal untuk anggaran 2005 lebih besar dibandingkan dengan defisit fiskal pada versi anggaran 2005 sebelumnya. Kebijakan pemerintah untuk mengurangi subsidi dapat mengatasi keterbatasan fiskal ini, namun begitu keputusan ini harus dibarengi dengan strategi yang jelas mengenai pengendalian inflasi dan ekspektasi inflasi.

Lebih lanjut, dapat dipastikan bahwa BI akan terus menerapkan kebijakan moneter yang ketat selama setahun ke depan atau setidaknya sepanjang triwulan pertama tahun 2005. Dalam hal ini CSIS memperkirakan inflasi akan berkisar antara 6,00 hingga 6,35 persen di tahun 2004. CSIS juga memperkirakan bahwa nilai tukar akan menguat tipis pada triwulan berikutnya, yang berkisar antara Rp.8.600,- – Rp.9.100,-/US\$.

NERACA PEMBAYARAN

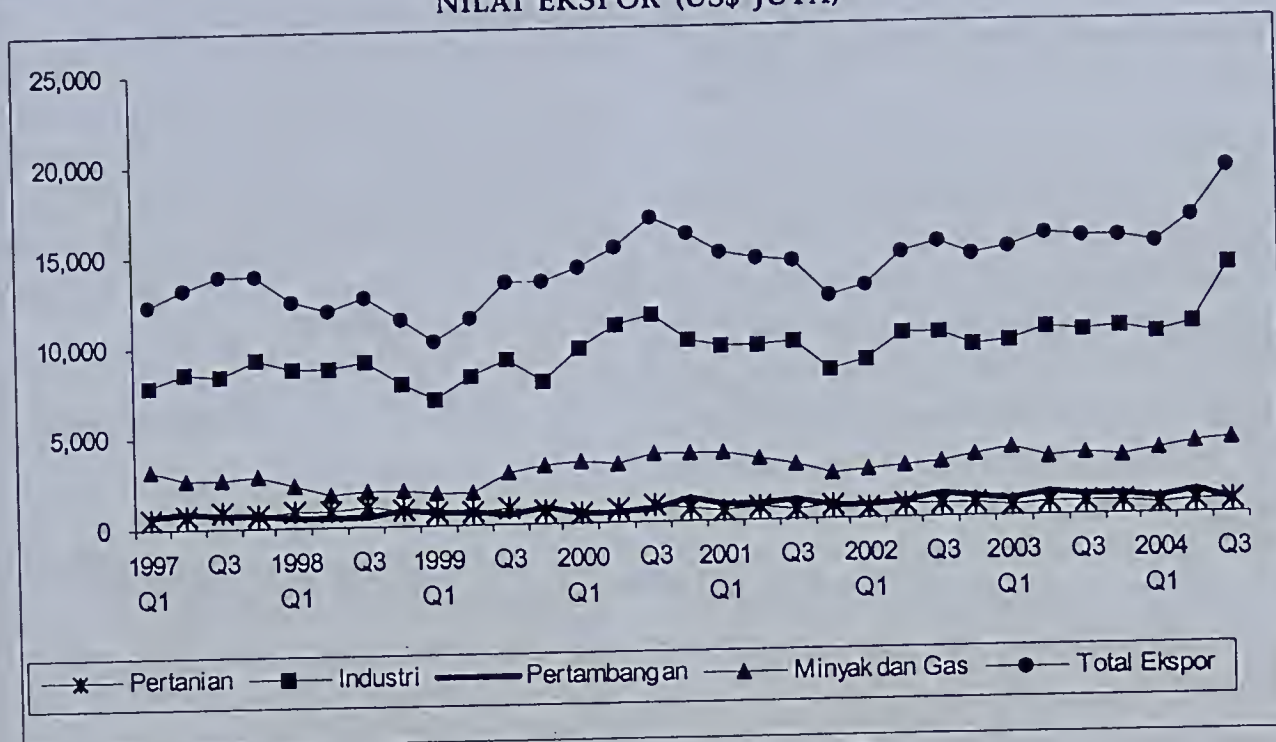
Dalam sembilan bulan pertama 2004 ekspor mencapai US\$50,7 milyar, yang berarti meningkat sebesar 10,8 persen (y-o-y). Sepanjang periode yang sama, impor meningkat tajam sebesar US\$33,4 milyar yang berarti meningkat sekitar 38 persen (y-o-y) dibandingkan pada periode yang sama tahun 2003 lalu. Meningkatnya impor atas minyak dan barang modal mengkhawatirkan kondisi neraca pembayaran, sebagaimana yang pernah terjadi pada semester pertama 2004 di mana surplus transaksi berjalan mengalami penurunan. Meski demikian transaksi modal memperlihatkan perbaikan meski terdapat tanggung jawab pembayaran utang. Dalam semester pertama 2004 transaksi modal swasta mencatat surplus sebesar US\$0,65 milyar.

Ekspor

Ekspor pada sembilan bulan pertama 2004 mencapai US\$50,7 milyar, meningkat 10,8 persen (y-o-y) pada periode yang sama tahun 2003 lalu. Ekspor di tahun 2004 cukup mengesankan, di mana mencapai sebesar US\$19 milyar di triwulan ketiga 2004. Nilai ini merupakan jumlah yang cukup besar dibandingkan dengan rata-rata ekspor berdasarkan triwulanan selama tujuh tahun terakhir yang sebesar US\$14 milyar. Pertumbuhan ekspor di triwulan ketiga 2004 yang sebesar 24,7 persen (y-o-y) juga merupakan rekor tertinggi selama empat tahun terakhir. Tingginya pertumbuh-

Grafik 6

NILAI EKSPOR (US\$ JUTA)



Sumber: BPS.

an ekspor didorong oleh pertumbuhan ekspor non-migas yang sebesar 27 persen dan ekspor migas yang sebesar 16,6 persen. Pertumbuhan ekspor non-migas yang tinggi berasal dari ekspor sektor manufaktur yang tumbuh sebesar 34 persen dan sektor pertanian yang tumbuh sebesar 24,5 persen. Sementara itu peningkatan ekspor minyak dan gas lebih disebabkan oleh tingginya harga minyak dan bukan oleh volume ekspor.

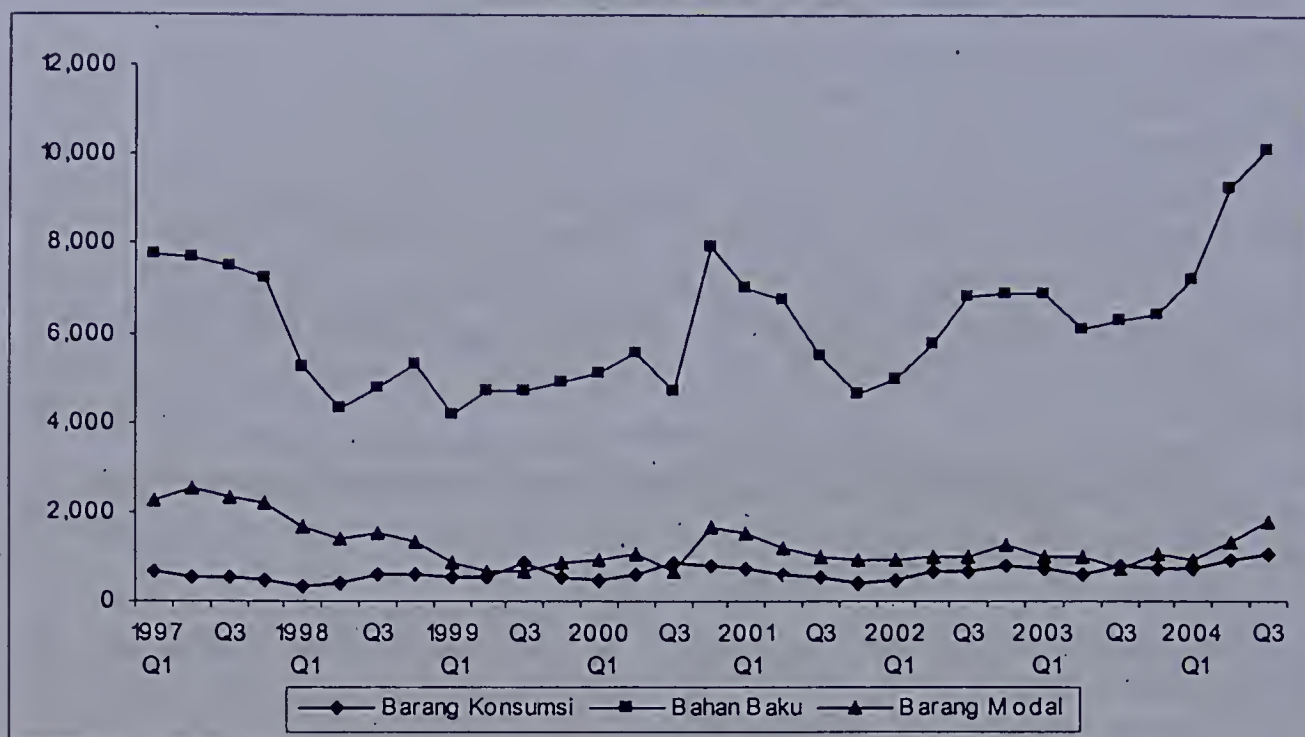
Jepang, AS, Singapura, Cina dan Malaysia masih merupakan tujuan utama ekspor, di mana mereka menyerap sekitar 51 persen produk ekspor non-migas Indonesia. Pada periode triwulan ketiga 2004, ekspor ke Cina dan AS meningkat tajam sebesar masing-masing 45 persen dan 42 persen; kemudian ekspor ke Jepang dan Ma-

laysia meningkat sebesar masing-masing 20 persen dan 21 persen. Sementara itu ekspor ke Singapura cenderung stagnan.

Pertumbuhan ekspor yang positif sudah barang tentu menjadi aset bagi pemerintahan yang baru. Dalam jangka pendek, gambaran pertumbuhan ekspor ke depan akan semakin baik. Survei Kepercayaan Ekspor yang dilakukan oleh DHL dan Castle Asia di bulan Oktober menunjukkan bahwa para eksportir yakin bahwa ekspor ke depan akan meningkat. Namun gambaran jangka panjang mengenai ekspor akan tergantung pada keberhasilan pemerintahan baru untuk mengurangi ekonomi biaya tinggi yang seringkali dikeluhkan oleh para eksportir.

Grafik 7

NILAI IMPOR (US\$ JUTA)



Sumber: BPS.

Impor

Di lain pihak, sembilan bulan pertama 2004 juga ditandai oleh peningkatan impor yang tajam, di mana impor pada periode ini mencapai US\$33,4 milyar yang berarti meningkat sebesar 38 persen (y-o-y) dibandingkan pada periode yang sama tahun 2003 lalu. Kenaikan impor lebih disebabkan karena masih berlanjutnya kenaikan harga minyak dan meningkatnya permintaan barang modal dari luar. Impor minyak dan gas meningkat sebesar 43 persen sementara impor barang modal meningkat sebesar 26 persen. Peningkatan impor barang modal semenjak triwulan kedua 2004 menunjukkan bahwa sektor swasta mulai berinvestasi pada mesin-mesin baru. Di triwulan ketiga 2004, impor ba-

rang modal sebesar US\$1,8 milyar atau meningkat sebesar 140 persen (y-o-y) dibandingkan dengan periode yang sama tahun 2003 lalu.

Transaksi Berjalan

Peningkatan impor minyak dan barang modal cukup mengkhawatirkan keadaan neraca pembayaran. Dalam semester pertama 2004 surplus transaksi berjalan mengalami penurunan. Untuk pertama kalinya setelah tahun 1998, Indonesia mengalami defisit pada transaksi berjalan sebesar US\$475 juta pada triwulan pertama 2004. Penurunan surplus transaksi berjalan disebabkan oleh meningkatnya impor dan terjadinya defisit pada pendapatan netto faktor produksi (*net factor in-*

come). Pertumbuhan ekspor yang signifikan pada triwulan kedua 2004 menghasilkan surplus pada transaksi berjalan sebesar US\$842 juta. Namun pertumbuhan ekspor yang tinggi di triwulan ketiga 2004 ternyata dibarengi dengan peningkatan impor yang tinggi pula.

Transaksi Modal

Pada semester pertama 2004 arus investasi langsung menjadi positif sebesar US\$463 juta, berbeda dengan periode yang sama tahun 2003 lalu di mana arus investasi negatif. Sementara itu posisi arus investasi portofolio pada semester pertama 2004 masih terus positif sebesar US\$786 juta, yang berarti terjadi peningkatan yang kecil. Secara keseluruhan, meski tanggung jawab pembayaran utang masih tinggi, CSIS melihat adanya beberapa peningkatan pada transaksi modal. Pada semester pertama 2004, transaksi modal swasta mencatat surplus sebesar US\$0,65 milyar.

Data Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) menunjukkan bahwa investasi asing yang disetujui sepanjang sembilan bulan pertama 2004 sebesar US\$7,99 milyar atau meningkat sebesar 32 persen (y-o-y) dibandingkan dengan periode yang sama tahun 2003 lalu. CSIS memperkirakan arus investasi asing yang masuk akan terus berlanjut, demikian pula dengan arus masuk modal netto jangka pendek di akhir periode 2004.

ISU LAINNYA

Kabinet Baru: Optimisme dalam Penantian

Kementerian ekonomi pada kabinet yang baru telah diumumkan. Sejauh ini masih terlalu dini untuk menilai kemampuan dan program dari kabinet baru ini, terutama karena hingga kini pemerintahan baru masih belum mengumumkan rencana komprehensif jangka menengah dan panjang. Namun demikian sejumlah menteri telah memberikan gambaran program yang akan mereka lakukan ke depan.

Terdapat lima prioritas dalam rencana tim ekonomi ke depan sebagaimana yang diungkapkan oleh Menteri Koordinator Ekonomi yang baru, Aburizal Bakrie, yang meliputi: pembenahan sektor pertanian, penciptaan strategi industri, pengembangan ekonomi domestik dan pembangunan infrastruktur, dan pembangunan kebijakan energi.

Pemerintah juga berencana untuk memberikan insentif yang lebih kepada sektor industri, seperti misalnya, melalui penurunan Pajak Pertambahan Nilai (PPn) hingga sebesar 25 persen untuk barang-barang yang selama ini dikategorikan sebagai barang mewah. Namun demikian Menteri Keuangan mengatakan akan terus mengamati kebijakan fiskal yang hati-hati, di mana kebijakan semacam ini akan menemui sejumlah tekanan dari beberapa pihak.

Dengan terbatasnya anggaran untuk pembangunan infrastruktur yang

penting, Menteri Koordinator Ekonomi mengharapkan partisipasi pihak swasta sebagai mitra untuk membiayai pembangunan infrastruktur. Berdasarkan studi yang dilakukan oleh Kamar Dagang dan Industri (KADIN), investasi yang dibutuhkan untuk pembangunan infrastruktur mencapai US\$150 milyar selama 10 tahun ke depan. Sementara dari jumlah itu sektor swasta dapat membiayainya sebesar US\$98 milyar andaikata pemerintah dapat meningkatkan iklim investasi serta mengurangi distorsi ekonomi akibat regulasi.

Sementara itu, Menteri Keuangan, Yusuf Anwar, berniat melanjutkan kebijakan fiskal yang hati-hati dengan maksud menjaga keadaan defisit fiskal. Dalam beberapa pernyataannya, ia mengatakan akan mempertahankan kondisi defisit anggaran 2004 sebesar 1,3 persen dari PDB. Dalam mencapai tujuan ini, Menteri Keuangan akan berupaya meningkatkan pendapatan dan di saat bersamaan juga meningkatkan efisiensi pengeluaran anggaran. Untuk itu, ia sedang mempertimbangkan penjualan saham pemerintah yang ada di beberapa bank seperti Bank Danamon, Bank Permata dan bank milik pemerintah lainnya. Lebih jauh ia juga akan mengambil kebijakan untuk mengurangi beban utang luar negeri dan meminimalkan ketergantungan terhadap utang luar negeri dengan menggunakan skema *debt-swap* secara optimal, pengembalian utang yang tidak digunakan, dan berusaha meminta pembayaran kembali dana komitmen utang – seperti pembayaran bunga untuk utang yang tidak digunakan.

Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Dr. Sri Mulyani Indrawati, mengatakan bahwa Bappenas akan memfokuskan pada upaya peningkatan iklim investasi melalui pembangunan infrastruktur. Bappenas akan berkonsultasi dan mengkonsolidasikan kebijakan yang ada di antara departemen terkait untuk kemudian memformulasikan strategi pembangunan. Lebih jauh, ia akan membuka dialog dengan IMF menyangkut kebijakan ekonomi, yang akan dilakukan dua kali setahun.

Untuk sektor industri, Menteri Perindustrian, Andung Nitimihardja, mengatakan bahwa kebijakan ekonomi akan difokuskan pada pengembangan industri manufaktur yang bernilai tambah tinggi dan industri yang banyak bergantung pada sumber daya alam. Hal ini akan ditempuh melalui integrasi antara sektor hulu dengan sektor hilir. Menteri Perdagangan, di mana saat ini sudah dipisahkan dari departemen industri dan dipimpin oleh Dr. Mari Pangestu, berencana untuk menderegulasi dan mengkaji ulang sejumlah peraturan perdagangan, terutama yang berada di sektor gula, tekstil, beras, pakaian dan komponen otomotif.

Sugiharto, Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara (BUMN) mengatakan akan mengkaji ulang program privatisasi yang dilakukan oleh menteri sebelumnya untuk menghitung kembali biaya serta manfaat dari privatisasi. Ia juga mengatakan untuk berkomitmen dalam pemberantasan

korupsi yang terjadi di dalam usaha milik negara dan mencegah usaha partai politik untuk menggunakan BUMN sebagai sapi perah mereka. Pada kenyataannya Sugiharto sendiri merupakan anggota dari partai Partai Persatuan Pembangunan akan tetapi ia menolak keterikatannya dengan partai politik akan membuka peluang terjadinya konflik kepentingan di masa yang akan datang.

Sementara itu, Purnomo Yusgiantoro masih memegang posisi Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral selama tiga periode berturut-turut. Prioritas jangka pendek yang akan dilakukan kementerian ini antara lain meningkatkan produksi minyak menjadi lebih dari satu juta barel per hari dan meningkatkan produksi gas alam hingga di atas delapan milyar kubik per hari. Isu penting yang dihadapi oleh kementerian ini ialah bagaimana mengatasi kondisi harga minyak yang saat ini terus naik hingga mencapai US\$50 per barel. Harga ini berada jauh di atas asumsi harga minyak pada anggaran yang sebesar US\$34 per barel dan kenaikan ini telah menyebabkan beban yang memberatkan pada anggaran karena subsidi BBM yang melonjak. Menteri ESDM mengatakan akan mengurangi subsidi BBM secara bertahap, serta membatasi subsidi hanya pada beberapa produk bahan bakar untuk mengurangi dampak buruk kenaikan BBM terhadap orang miskin.

Secara keseluruhan, gambaran program yang diumumkan oleh sejumlah menteri terdengar baik dan me-

nunjukkan adanya upaya yang serius dari kabinet yang baru. Pemerintah juga melakukan pendekatan secara konsisten dalam menginformasikan program-program mereka kepada masyarakat. Namun demikian masih dibutuhkan waktu untuk melihat apakah menteri-menteri yang baru ini dapat melaksanakan program yang telah disampaikan. Sementara itu masih terdapat kendala kemampuan institusi dan persoalan birokrasi yang terlampau besar dari pemerintahan sebelumnya untuk segera diatasi.

Kondisi Harga Minyak Terkini Amat Membebani Anggaran

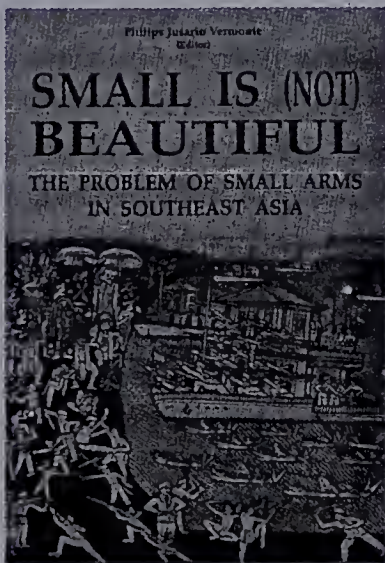
Peningkatan harga minyak yang terus-menerus, saat ini sudah mencapai US\$50 per barel, telah membebani kondisi anggaran pemerintah. Makin tinggi harga minyak, makin besar subsidi BBM yang harus dikeluarkan oleh pemerintah. Sejauh ini pemerintah Indonesia telah merevisi asumsi harga minyak untuk anggaran 2004 dari US\$22 menjadi US\$34 per barel. Dengan asumsi yang baru, penerimaan pemerintah meningkat dari Rp.57,1 trilyun menjadi Rp.110,7 trilyun (peningkatan secara total sebesar Rp.53,6 trilyun). Subsidi BBM akan meningkat dari Rp.14,1 trilyun menjadi Rp.63,1 trilyun (peningkatan total sebesar Rp.49 trilyun). Pendapatan bagi hasil antara pusat dan daerah juga meningkat dari Rp.8,5 trilyun menjadi Rp.17,4 trilyun (meningkat sebesar Rp.8,9 trilyun). Secara keseluruhan dampak dari per-

ubahan asumsi ini menyebabkan peningkatan defisit anggaran sebesar Rp.3,9 trilyun.

Dengan beban yang berat ini, cukup sulit bagi pemerintah untuk melakukan ekspansi fiskal kecuali bila subsidi BBM dikurangi, yang mana kebijakan ini akan menyebabkan har-

ga minyak domestik naik. Sampai saat ini pemerintah belum menentukan besaran kenaikan harga BBM. Namun Menteri Energi dan Sumber Daya Alam berencana akan mengurangi subsidi secara bertahap dan menaikkan harga minyak untuk produk-produk minyak tertentu, seperti bensin, solar dan benzoate.

SMALL IS (NOT) BEAUTIFUL THE PROBLEM OF SMALL ARMS IN SOUTHEAST ASIA



Edited by: Philips Jusario Vermonte

Published by: Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta.

This problem of small arms is complex. It carries not only international, but also regional, national and even local dimensions. An accurate understanding of this issue is therefore imperative.

This book attempts to investigate the problem of small arms proliferation in Southeast Asia with special reference to Indonesia, the Philippines, and Thailand. It contains six papers that result from a collaborative research project undertaken by researchers from CSIS in Jakarta, from Chulalongkorn University in Bangkok, and from Institute for Strategic and Development Studies (ISDS) in Manila.

The publication of this book is intended to provide a more comprehensive understanding on the issue of small arms in particular and human security in general.

Contributors: Rizal Sukma, Edy Prasetyono, Landry Haryo Subianto, Thitinan Pongsudhirak, Herman Joseph S. Kraft, Philips J. Vermonte.

2004. 1st Ed., vi + 109 pp.; 25 cm, ISBN 979-8026-86-1

Rp 35.000,00 + postage charge 20% for Indonesia

US\$29.00 + postage charge by airmail for overseas

Send your order to CSIS, Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Indonesia

Mengukur Kinerja Pemerintahan Baru

Gregorius Sahdan

Kita telah memiliki pemerintahan baru yang menjadi tumpuan harapan rakyat. Situasi perekonomian dan politik yang belum sepenuhnya pasti menjadi tugas maha berat dari pemerintahan ini, untuk menyelesaikannya dengan tuntas. Berkat legitimasi yang kuat yang diberikan oleh rakyat, pemerintahan baru yang dikawal Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dengan Yusuf Kalla (YK), diharapkan mampu mengatasi persoalan ekonomi dan politik dengan baik. Tulisan ini ingin mengukur kinerja ekonomi dan politik pemerintah SBY-YK, yakni sejauh mana mereka mampu mengendalikan masalah-masalah di bidang ekonomi dan politik dengan sukses dan berkelanjutan (sustainability) selama 100 hari seperti yang direncanakan.

PENDAHULUAN

PERUBAHAN sistem Pemilu 2004 telah menghasilkan kemenangan SBY-YK. Pemerintahan ini memiliki legitimasi yang sangat kuat, baik untuk menjalankan pemerintahan maupun untuk menerapkan program-program kerja mereka dalam bidang ekonomi dan politik. Tetapi pemerintahan ini menghadapi tantangan yang sangat besar dari parlemen. Komposisi dan daya dukung yang lemah di parlemen mempersulit kinerja pemerintahan SBY-YK dalam mengendalikan stabilitas politik dan menjalankan program kerjanya dengan baik. Oleh karena itu, sudah mulai muncul tanggapan bahwa pemerintahan SBY-YK akan menemukan kesulitan-kesulitan fundamental dalam

menyukseskan 100¹ hari pertama program kerjanya.

Untuk menilai sejauh mana kesuksesan pemerintah SBY-YK dalam 100 hari pertama kerjanya, persoalan-persoalan yang berkaitan dengan ekonomi dan politik harus dirinci secara jelas dan perlu dibuatkan langkah-langkah prioritas apa yang harus didahulukan mengingat semua masalah di bidang ekonomi dan politik memi-

¹Sejarah Program 100 hari dicetuskan pertama kali oleh Franklin Delano Roosevelt, Presiden ke-32 Amerika Serikat. Dalam Pelantikannya Tanggal 4 Maret 1933, Rosevelt mengatakan "The only thing we have to fear is fear itself (satu hal yang harus kita takuti adalah ketakutan itu sendiri). Roosevelt mengatasi ketakutan terhadap depresi ekonomi AS tahun 1930-an dengan nama 100 hari pertama Presiden.

liki urgensi sendiri-sendiri untuk diselesaikan. Dalam bidang politik, persoalan yang paling menonjol adalah konfigurasi dan komposisi keanggotaan di parlemen, yang lebih didominasi oleh Koalisi Kebangsaan, yang sejak penyelenggaraan pemilu lalu telah menyatakan tidak mendukung pemerintahan SBY-YK yang dianggap tidak memiliki komitmen untuk membangun sistem kepartaian yang kuat. Ada ketakutan dari kalangan partai politik bahwa kemenangan SBY-YK akan menggembosi kekuatan partai politik yang memiliki basis kekuatan di parlemen. Di sisi lain, persoalan-persoalan politik yang juga sangat pelik menyangkut penataan hubungan pusat daerah dan praktek korupsi di kalangan pejabat negara, tetap menjadi masalah yang akan mengganggu kinerja pemerintahan SBY-YK secara keseluruhan.

Kedua persoalan tersebut menjadi tantangan yang terbesar bagi SBY-YK, mengingat proses demokratisasi dan otonomi daerah yang telah berjalan selama ini berdasarkan UU No. 22/1999, mengalami resentralisasi kembali dengan dikeluarkannya UU No. 32/2004 yang mencoba mengebiri dan mengkristalisasi pengawasan pemerintah atas (suprakabupaten/kota), kepada pemerintah daerah, di samping juga menyangkut kasus-kasus korupsi yang melibatkan pejabat-pejabat negara di daerah (provinsi dan kabupaten). Di bidang ekonomi, masalah yang penting untuk diselesaikan adalah mengembalikan arus investasi, menciptakan lapangan kerja, memberi ma-

kan terhadap tenaga kerja Indonesia (TKI), strategi pembangunan pedesaan, pemulihan stabilitas rupiah, pembiayaan pembangunan, buruknya infrastruktur, terpuruknya sektor riil, masalah pengangguran, kemiskinan dan sebagainya.

Semua permasalahan tersebut perlu diselesaikan dengan agenda, prioritas dan langkah-langkah yang jelas dalam 100 hari pertama pekerjaan SBY-YK di istana negara. Jika tidak, maka ekspektasi masyarakat yang terlalu tinggi terhadap pemerintahan ini akan mempengaruhi legitimasi dan kepemimpinan SBY-YK. Berdasarkan pengumpulan pendapat yang dilakukan oleh Harian *Kompas* melalui telepon terhadap 942 responden yang tersebar di 31 provinsi di seluruh Indonesia, ekspektasi masyarakat terhadap SBY-YK sangat tinggi. Masyarakat sangat yakin bahwa SBY-YK mampu menjaga stabilitas harga (68,1 persen), mengurangi utang luar negeri (60,1 persen), mengurangi pengangguran (65,7 persen) dan mampu mengurangi kemiskinan (67,4 persen) (*Kompas*, 16 September 2004). Untuk menjaga ekspektasi masyarakat ini, maka pekerjaan yang paling besar dari SBY-YK adalah menunjukkan bahwa dalam 100 hari pertama pemerintahannya ada persoalan-persoalan ekonomi dan politik yang dapat diselesaikan dengan baik. Jika tidak, maka kepercayaan masyarakat akan menurun. Menurunnya kepercayaan masyarakat, akan mempersulit pekerjaan SBY-YK dalam melaksanakan program kerjanya setelah 100 hari pertama itu. Jika tidak cer-

dik mengayuh biduk kepemimpinan, SBY-YK akan menghadapi "bom waktu" yang setiap saat berpeluang meledak.

MASALAH POKOK DAN INDIKATOR KINERJA PEMERINTAH SBY-YK

Setelah pelantikannya tanggal 20 Oktober 2004 lalu, SBY-YK mulai menghadapi problem serius. Problem-problem tersebut seakan-akan memberikan *signal* kepada SBY-YK untuk berhati-hati dalam mengambil keputusan dan kebijakan, baik yang berkaitan dengan hubungan antara legislatif dan eksekutif, maupun yang berhubungan dengan kepentingan rakyat secara langsung.

Problem *pertama* menyangkut hubungan legislatif dengan eksekutif yang memburuk setelah pelantikan SBY-YK menjadi presiden dan wakil presiden. Problem ini terjadi lantaran SBY-YK berupaya mengembalikan Endriartono Sutarto sebagai Panglima TNI. Endriartono sebelumnya telah bersedia menyerahkan tongkat Panglima TNI ke tangan Ryamizard Ryacudu dengan tiga alasan yang mendasar: (1) untuk mempercepat proses regenerasi dalam tubuh TNI; (2) usianya sudah 57 tahun dan seharusnya sudah pensiun; dan (3) TNI membutuhkan kepemimpinan yang solid dan figur yang berwibawa. Bagaimanapun, kita tahu bahwa alasan-alasan yang dikemukakan oleh Endriartono tersebut lebih berbau politis ketimbang keinginan untuk mempercepat reformasi di da-

lam tubuh TNI, sebagaimana tercermin dari tiga alasannya.² Problem ini sebenarnya tidak muncul ke permukaan andaikan saja SBY-YK tidak memproyeksikan kembali Endriartono Sutarto sebagai Panglima TNI, yang proses pengantiannya diusulkan oleh Presiden Megawati dan sedang berjalan di DPR. Atas dasar UU No. 3/2002 tentang Pertahanan dan UU No. 34/2004 tentang TNI, yang mencantumkan persetujuan DPR berkaitan dengan pergantian Panglima TNI, SBY-YK seharusnya tetap memelihara dan menjaga hubungannya dengan DPR, dengan tidak merevisi usulan Presiden Megawati tanggal 8 Oktober 2004 untuk mendapatkan persetujuan DPR menyangkut pergantian Panglima TNI.

Kedua, bersamaan dengan kontroversi keputusan SBY untuk mengembalikan Endriartono ke posisinya, terjadi konflik di dalam tubuh parlemen. Konflik ini tercipta antara Koalisi Kerakyatan dengan Koalisi Kebangsaan sebagai implikasi dari perebutan pimpinan alat-alat kelengkapan dewan. Konflik terjadi akibat pembagian alat-alat kelengkapan dewan yang dirasakan tidak adil dan menguntungkan fraksi tertentu di DPR. Persoalan bermula dari pembagian kursi dewan yang sebelumnya didasarkan pada mekanisme proporsional, digantikan

²Alasan ini diduga dibuat oleh Endriartono untuk menutupi kenyataan bahwa usulan pengantiannya oleh Presiden Megawati Soekarnoputri adalah karena Presiden Megawati tidak senang dengan Endriartono yang tidak membantu dalam memenangkan Megawati dalam pemilu lalu.

dengan mekanisme *voting*, sesuai dengan keinginan Fraksi Kebangkitan Bangsa (FKB), Fraksi Partai Bintang Reformasi (FPBR) dan Fraksi Partai Damai Sejahtera (FPDS). Rumus yang digunakan untuk jatah kursi pimpinan dewan itu seharusnya adalah kursi fraksi dibagi kursi DPR dikalikan kursi yang diperebutkan. Kursi ketua yang diperebutkan ada 16 posisi dan kursi wakil ketua yang diperebutkan ada 47 posisi. Pembagian itu dirasakan tidak adil oleh F-KB yang memiliki 53 kursi, lebih kecil satu kursi dengan F-PAN, tetapi mendapatkan jatah yang jauh lebih kecil. F-PAN mendapatkan dua ketua dan lima wakil ketua, sementara F-KB hanya mendapatkan satu ketua dan empat wakil ketua, setara dengan PKS yang memiliki 45 kursi. Lima fraksi yang tergabung dalam Koalisi Kerakyatan berkeras menggunakan rumus itu (*proportional*), sementara Koalisi Kebangsaan

mendorong agar perebutan pimpinan komisi dilakukan dengan *voting* (lihat Tabel 1).

Perseteruan tersebut semakin kencang dengan adanya keinginan lima Fraksi Koalisi Kebangsaan untuk terus melakukan konsolidasi pimpinan dewan, pimpinan komisi dan badan secara proaktif tanpa melibatkan Koalisi Kerakyatan. Di sisi yang lain, kelompok Koalisi Kerakyatan bersikap reaksioner dengan tidak mengikuti rapat-rapat komisi. *Clash* yang terjadi antara Koalisi Kebangsaan dengan Koalisi Kerakyatan ini akan berimplikasi pada kinerja kabinet dalam pemerintahan SBY-YK.

Berdasarkan komposisi kabinet, Koalisi Kebangsaan tidak memiliki beban yang terlalu berat untuk menanggung kerugian yang tercipta akibat konflik tersebut. Mereka hanya memiliki dua kader di Kabinet SBY-YK, sementara Koalisi Kerakyatan memiliki 10 orang. Dengan jumlah menteri yang banyak ini, seharusnya Koalisi Kerakyatan tidak memperuncing perseteruan di parlemen, karena akan mempengaruhi kinerja menteri mereka yang ada di kabinet. Dengan kata lain, seharusnya Koalisi Kerakyatan memelihara stabilitas politik di parlemen ketimbang ikut terbawa arus dalam konflik, karena mereka akan menuai kerugian yang sangat besar, terutama terhadap menteri-menteri mereka. Instabilitas politik di parlemen akan mengganggu kinerja menteri-menteri dalam Kabinet Indonesia Bersatu (lihat Tabel 2).

Tabel 1

**KOMPOSISI FRAKSI DI DPR RI
PERIODE 2004-2009**

No.	Fraksi	Jumlah Kursi
1.	F-PG	127
2.	F-PDIP	109
3.	F-PPP	57
4.	F-PD	57
5.	F-PAN	53
6.	F-PKB	52
7.	F-PKS	45
8.	F-BPD	20
9.	F-PBR	14
10.	F-PDS	3
Total		547

Sumber: Dikutip dari berbagai sumber.

Tabel 2

KADER PARTAI DALAM
KABINET INDONESIA BERSATU

No.	Koalisi Kebangsaan	Koalisi Kerakyatan
1.	AlwiShihab	Bambang Sudibyo
2.	Saifullah Yusuf	Hatta Rajasa
3.	-	Anton Apriantono
4.	-	Suryadharma Ali
5.	-	Bactiar Chamsyah
6.	-	Jero Wajik
7.	-	Muhammad Yusuf Asy'ary
8.	-	Taufiq Effendi Yusril Izha Mahendra MS. Kaban
Jumlah	2 orang	10 orang

Sumber: Dikutip dari berbagai sumber.

Ketiga, dalam bidang ekonomi kita mengalami problem yang sangat serius juga; sebuah problem yang oleh M. Chatib Basri (*Kompas*, 1 November 2004) disebut sebagai *new challenges*, *old problems*, yaitu iklim investasi yang buruk akibat ekonomi biaya tinggi. Padahal, untuk mencapai pertumbuhan ekonomi 6 persen, Indonesia memerlukan investasi sebesar 21,1-28,1 persen dari PDB (sekitar US\$52-70 milyar) pada periode 2004-2009. Catatan Bank Dunia tahun 2002 lalu, investasi di Indonesia hanya meningkat 2,2 persen dari tahun sebelumnya, sementara rasio investasi terhadap PDB juga turun ke tingkat terendah sejak awal tahun 1970-an, menjadi hanya 17,8 persen dari PDB. Sebelum krisis, rata-rata rasio investasi terhadap PDB jauh di atas 30 persen. Berdasarkan data Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), angka persetujuan pe-

nanaman modal dalam negeri (PMDN) Januari-April 2004 turun 28 persen dibandingkan dengan periode Januari-April 2003, sementara angka persetujuan Penanaman Modal Asing (PMA) turun 49 persen.³ Persoalan menurunnya investasi ini pernah dialami Indonesia pertengahan tahun 1980-an dan mampu diatasi dengan kebijakan deregulasi dan debirokratisasi. Kebijakan ini membawa Indonesia pada percepatan pemulihan ekonomi dan pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Kesuksesan ini memiliki keterkaitan dengan sistem pemerintahan yang otoriter, di mana pemerintah Orde Baru mampu menata struktur politik di parlemen dan menjamin stabilitas politik berjalan efektif tanpa mengganggu kinerja pemerintahan.

Tetapi saat ini pemerintah mengalami persoalan tuntutan demokratisasi yang semakin besar, sehingga untuk menstabilkan jalannya program-program pemerintah di bidang ekonomi tidak bisa dilakukan dengan jalan otoriter, yakni misalnya meredam suara-suara di parlemen dengan cara yang represif. Keseringan anggota DPR berteriak, tidak bisa dilumpuhkan dengan merombak komposisi keanggotaan DPR dan melakukan pembekuan terhadap anggota-anggota DPR yang vokal, tetapi perlu mengedepankan *political will* yang santun dan sehat antara DPR dengan pemerintah, supaya iklim demokrasi tetap terjaga

³Dikutip dari pendapat Sri Hartati Samhadi sebagaimana dimuat dalam *Kompas*, 16 September 2004.

dan dengan begitu wibawa pemerintah di mata publik tidak hilang. Di samping itu, anggota parlemen yang ada saat ini tidak sepenuhnya direkrut dan diangkat berdasarkan keputusan partai, tetapi di antara mereka ada yang masuk parlemen berkat mandat yang diberikan rakyat secara langsung dalam pemilu lalu. Dengan demikian, mereka sebenarnya sama-sama memiliki legitimasi yang cukup kuat dengan pemerintah SBY-YK, hanya kadar legitimasinya sangat berbeda antara yang satu dengan yang lain. Pemerintah SBY-YK, misalnya, bisa mengukur legitimasinya berdasarkan perolehan suara yang diterimanya dalam pemilu lalu (sekitar 60-an persen); sementara legitimasi anggota DPR tidak bisa diukur dengan angka mengingat bahwa di antara mereka ada yang masih diangkat oleh partai.

Keempat, masalah tenaga kerja Indonesia (TKI) yang terlantar di luar negeri dan dipulangkan kembali ke Indonesia menjadi persoalan yang sangat mengganggu pemerintahan SBY-YK. Bagaimanapun, masalah TKI merupakan warisan pemerintahan masa lalu yang belum diurus dan ditangani dengan baik. Tetapi kinerja 100 hari pemerintahan SBY-YK dapat diukur dari sejauh mana masalah ini bisa diatasi dengan baik, tidak hanya dengan memulangkan mereka dari luar negeri, tetapi bagaimana memberikan pekerjaan baru kepada mereka, khususnya di dalam negeri, sehingga mereka tidak kecewa. Jika SBY-YK mampu menangani masalah tersebut dengan

baik, maka gejolak ekonomi-politik yang mungkin timbul dapat diredam dan yang paling penting adalah rakyat mempercayai bahwa pemerintah yang mereka mandatkan ternyata memiliki kapasitas mengatasi persoalan TKI dengan baik. Dengan kata lain, kesuksesan mengatasi masalah tenaga kerja ini akan mempertahankan dan bahkan meningkatkan legitimasi SBY-YK dalam menjalankan roda pemerintahan. Sebaliknya, jika mengalami kegagalan, pemerintahan SBY-YK membuka peluang untuk dicap sebagai pemerintahan yang tidak memiliki komitmen terhadap perbaikan nasib rakyat.

Kelima, isu menyangkut kebijakan ekonomi yang *bias* kota menyebabkan jurang pertumbuhan ekonomi terpusat di kota, sementara desa-desa mengalami ketertinggalan. Kebijakan ekonomi pemerintahan masa lalu didominasi oleh keinginan menggenjot pertumbuhan investasi dan menciptakan lalu lintas modal yang berpusat di kota. Implikasinya, kita menyaksikan perkembangan kota-kota yang jauh meninggalkan desa, sehingga sampai dengan saat ini, kebanyakan pencari kerja baru lari ke kota, berurbanisasi ke kota dengan harapan akan memperoleh perbaikan nasib dan kesejahteraan hidup yang lebih baik. UU No. 22/1999 yang diganti dengan UU No. 32/2004 tentang Sistem Pemerintahan Daerah, mengandung muatan-muatan yang sangat berbahaya bagi proses pembaruan ekonomi dan politik pedesaan. UU No. 32/2004 ini, dalam pasal-pasal yang berhubungan dengan desa, hanya mendorong pro-

ses perpindahan orang desa ke kota, karena resentralisasi pembangunan ekonomi, menempatkan kota (lagi) sebagai basis pertumbuhan ekonomi. Jika pemerintahan SBY-YK kembali tergoda untuk mendorong pertumbuhan ekonomi di kota-kota dan mengabaikan pembangunan di daerah pedesaan, dikhawatirkan akan mengalami masalah yang sama, seperti yang biasa kita alami selama ini. Pencari kerja banyak ke kota, desa ditinggalkan, dan juga akan mengalami krisis ekonomi yang sangat besar karena pembangunan kota yang tidak memiliki akar yang kuat justru melahirkan kejahatan baru di bidang ekonomi.

Indonesia sudah memiliki pengalaman yang sangat besar tentang bagaimana mengelola kemiskinan orang desa menjadi sebuah proyek seperti yang dilakukan di bawah *Inpres Desa Tertinggal* (IDT), yang hanya menciptakan akumulasi bantuan di kalangan elite, mulai dari kota di Jakarta sampai ke desa. SBY yang menulis tesis tentang pembangunan pedesaan kiranya mengetahui secara riil persoalan-persoalan masyarakat desa, ketimbang mereka yang dilahirkan di desa, bekerja di kota, dan tidak peduli dengan apa yang terjadi di desanya. Karenanya, pemerintahan SBY-YK diharapkan mampu menerapkan kebijakan strategis di bidang ekonomi, sehingga pertumbuhan ekonomi tidak hanya melahirkan konglomerasi yang berpusat di kota, tetapi juga menumbuhkan iklim investasi, usaha kecil dan kapital yang berpusat di desa. Hal ini bertujuan untuk mengembali-

kan arus manusia dari kota ke desa. Kasus yang terjadi di desa Bangka Ara, Kecamatan Cibai, Kabupaten Manggarai, NTT, misalnya, dari total penduduk 315 jiwa, sebanyak 20,66 persen (65 orang) penduduknya merantau ke kota dengan tujuan untuk mencari pekerjaan, dan 10,15 persen (32 orang) berangkat ke kota dengan tujuan untuk melanjutkan pendidikan. Penduduk yang masih tinggal di desa hanya sebanyak 69,20 persen (218 orang) (lihat Tabel 3).

Keenam, masalah yang menyangkut Usaha Kecil dan Menengah (UKM) dan jaminan pemberian kredit yang belum sepenuhnya efektif. Selama ini, UKM menjadi tongkat penopang stabilitas ekonomi di tengah krisis kapital (usaha besar) yang mengalami kebangkrutan. Perhatian pemerintah yang terlalu kecil menyebabkan roda pertumbuhan UKM mengalami stagnasi, sehingga penyebaran ekonomi tidak berjalan lancar di kalangan UKM dan juga mayoritas masyarakat Indonesia yang berada di bawah garis kemiskinan. Pemerintah SBY-YK diharapkan memperhatikan dengan serius pertumbuhan UKM dan memberikan garansi kredit yang bisa terjangkau. Kredit yang disebarkan kepada UKM saat ini belum sepenuhnya mampu dibayar oleh masyarakat (UKM), karena bunganya yang masih tinggi dengan jaminannya yang terlalu ketat. Di sisi ini, SBY-YK harus menunjukkan komitmennya yang serius untuk meningkatkan pangsa pasar UKM karena sektor inilah yang menopang stabilitas ekonomi di saat-saat krisis ekonomi lalu.

Tabel 3

**KASUS ARUS PENCARI KERJA KE KOTA DARI DESA BANGKA ARA,
KECAMATAN CIBAL, KABUPATEN MANGGARAI, NTT**

No.	Uraian	Kota Tujuan	Jumlah (Orang)
1.	Mencari Kerja	Jakarta	5 orang
		Surabaya	7 orang
		Papua	8 orang
		Kupang	4 orang
		Denpasar	11 orang
		Malaysia	15 orang
		Ruteng	6 orang
		Ujungpandang	7 orang
		Yogyakarta	2 orang
2.	Melanjutkan Pendidikan	Ruteng	17 orang
		Kupang	2 orang
		Yogyakarta	1 orang
		Denpasar	5 orang
		Ujungpandang	7 orang
Jumlah			97 orang

Sumber: Diolah berdasarkan hasil penelitian penulis bulan Agustus-September 2004 (hasil penelitian masih dalam proses) tentang "Pembaharuan Ekonomi Politik Pedesaan".

Keterangan: Menurut cerita responden yang diwawancarai, di antara penduduk yang merantau ke Malaysia ada dua di antaranya yang telah meninggal dunia karena dikejar oleh polisi setempat dengan alasan tidak memiliki izin resmi dari Pemerintah Indonesia.

Ketujuh, ditinjau dari komponen Produk Domestik Bruto (PDB) tampak bahwa penopang utama PDB kita adalah konsumsi. Krisis ekonomi 1997 membuat nilai PDB menurun, namun sejak 1999 sudah menunjukkan kenaikan dan bahkan pada tahun 1997 naiknya sudah lebih tinggi daripada tahun sebelumnya. Terkait dengan perkembangan ekonomi sektoral, dari pergerakan sembilan sektor dalam PDB sejak tahun 1996, hampir semua sektor sudah melewati titik tertinggi sebelum krisis, kecuali sektor perdagangan, keuangan dan konstruksi. Sektor keuangan dan konstruksi merupa-

kan dua sektor yang paling terpuruk. Krisis ekonomi sebenarnya berasal dari kedua sektor ini. Tidak *prudent*-nya sektor keuangan, terutama perbankan dan terjadinya *bubble* di sektor konstruksi merupakan faktor pemicu krisis ekonomi. Pemerintahan SBY-YK diharapkan terus menggenjot kenaikan PDB dan memperkuat PDB menjadi tolok ukur kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, tidak hanya di atas kertas, tetapi terealisasi dalam kehidupan rakyat sehari-hari.

Berdasarkan tolok ukur kemakmuran dari pendapatan per kapita, Bank

Dunia mengkategorikannya ke dalam empat kelompok yaitu; *low income* di bawah US\$765, *lower middle income* setara dengan US\$765 – 3.035, *upper middle income* US\$3.036 – 9.385, dan *high income* lebih dari US\$9.386. Pendapatan per kapita Indonesia mencapai puncak sebesar US\$1.153 di tahun 1996, namun krisis 1997 menurunkan kelas Indonesia dari *lower middle income* menjadi *low income*. Baru empat tahun kemudian bisa naik kelas menjadi *lower middle income* kembali menembus angka US\$1.000 per kapita (Jakarta Post, September 2004). Ukuran pendapatan per kapita ini mesti terus dipertahankan dan ditingkatkan oleh pemerintah SBY-YK melalui berbagai strategi kebijakan ekonomi yang bertumpu pada mayoritas rakyat yang masih miskin.

Kedelapan, krisis ekonomi yang ditandai oleh melemahnya rupiah seharusnya mendorong ekspor Indonesia, karena harga barang-barang Indonesia relatif murah di pasaran dunia. Hal ini memang terjadi, tetapi hanya sampai tahun 1998. Setelah itu nilai ekspor kita ikut terperosok. Terperosoknya nilai ini berkaitan dengan kapasitas produksi yang ada, apalagi ditambah dengan tidak adanya investor baru maka eksportir tak dapat menambah kapasitas produksi, yang berarti bahwa Indonesia tidak bisa memanfaatkan kesempatan dalam keterpurukannya itu. Namun sejak tahun 2002 nilainya terus meningkat dan diperkirakan di tahun 2005 nilainya akan lebih tinggi daripada tahun 1998 (lihat Tabel 4).

Tabel 4

RINGKASAN PERKEMBANGAN EKSPOR INDONESIA JANUARI-SEPTEMBER 2004

Uraian	Nilai FOB (US\$ juta)				% Perubahan Sep. 2004 terhadap Agus. 2004	% terhadap total Jan.-Sep. 2004	% Perubahan Jan.-Sep. 2004 ter- hadap 2003
	Agus. 2004	Sep. 2004	Jan.-Sep. 2003	Jan.-Sep. 2004			
Total Ekspor	6.310,9	7.152,0	45.804,6	50.735,7	13,33	100,00	10,77
Migas	131,9	1.467,3	10.391,0	11.445,0	11,68	22,56	10,14
Minyak Mentah	509,4	609,0	4.234,2	4.695,7	19,55	9,26	10,90
Hasil Minyak	149,7	186,2	1.287,6	1.290,9	24,38	2,54	0,26
Gas	654,8	672,1	4.869,2	5.458,4	2,64	10,76	12,10
Nonmigas	4.997,0	5.684,7	35.413,6	39.290,7	13,76	77,44	10,95

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

Nilai ekspor Indonesia pada September 2004 dilaporkan telah menembus angka US\$7 milyar atau meningkat 41,43 persen dibandingkan dengan nilai ekspor September 2003. Peningkatan ekspor nasional tersebut disebabkan oleh peningkatan ekspor minyak dan gas serta ekspor nonmigas secara bersamaan. Kenaikan ekspor migas adalah sebesar 11,68 persen, yaitu dari US\$1,313 milyar pada Agustus 2004 menjadi US\$1,467 milyar pada September 2004. Peningkatan nilai ekspor migas disebabkan oleh meningkatnya ekspor minyak mentah sebesar 19,55 persen menjadi US\$609 juta, dan bertambahnya ekspor hasil minyak sebesar 24,38 persen menjadi senilai US\$186,2 juta. Selain itu, nilai ekspor gas juga naik sebesar 2,64 persen dari US\$654,8 juta menjadi US\$672,1 juta.

Nilai ekspor nonmigas sendiri meningkat 13,76 persen, menjadi US\$5,684 milyar. Meningkatnya nilai ekspor September 2004 tersebut mendorong peningkatan ekspor kumulatif Januari-September 2004 menjadi US\$50,74 milyar, atau naik 10,77 persen dari nilai ekspor pada periode yang sama tahun 2003 (*Kompas*, 2 November 2004). Kenaikan nilai ekspor nonmigas disebabkan oleh peningkatan ekspor mesin dan peralatan listrik yang mencapai US\$160,2 juta, atau menyumbang 11,28 persen dari total ekspor nonmigas. Komoditas lain yang mengalami peningkatan ekspor adalah produk mesin pesawat mekanik sebesar US\$158,4 juta serta kayu dan barang dari kayu sebesar US\$126,2 juta. Sebesar 45,06 per-

sen dari seluruh ekspor nonmigas itu diarahkan ke Jepang, Amerika Serikat, Singapura dan Cina.

Demikian juga dengan impor yang di satu sisi sejalan dengan investasi, karena sebagian merupakan impor bahan baku untuk investasi. Bank Pembangunan Asia (ADB) memperkirakan bahwa untuk mencapai pertumbuhan sebesar enam persen, Indonesia membutuhkan investasi sebesar US\$70 milyar. Ini dihitung dengan menggunakan ICOR (*incremental capital output ratio*) atau rasio kebutuhan modal untuk mencapai pertumbuhan ekonomi. Dalam kondisi pertumbuhan ekonomi rendah (seperti saat ini) ada dua kemungkinan kebutuhan investasi: (1) diperlukan investasi yang sedikit saja untuk meningkatkan pertumbuhan ICOR karena adanya ekspektasi masyarakat bahwa pertumbuhan ekonomi akan meningkat; (2) pada saat pertumbuhan ekonomi rendah, ternyata pemanfaatan modal (*capital utilization*) juga rendah yang berarti bahwa kinerja pabrik-pabrik yang ada sangat buruk sehingga untuk meningkatkan pertumbuhan dibutuhkan lebih banyak investasi (ICOR tinggi). Tampaknya kemungkinan kedua yang terjadi di Indonesia saat ini. Hal ini ditunjukkan dengan rendahnya kinerja ekspor semenjak krisis ekonomi, meskipun nilai rupiah terdepresiasi (berarti harga barang Indonesia relatif murah). Tidak dapat dipungkiri, upaya menarik investasi asing menjadi salah satu tugas pokok pemerintahan yang baru, karena kalau kita mendasarkan pertumbuhan ekonomi pada konsumsi saja, hal ini tidak da-

Tabel 5

POSISI STOK BBM NASIONAL 29 OKTOBER 2004

Produk	Konsumsi Per Hari (KL)	Kapasitas Operasi Tangki	Ketahanan Stok BBM
Avgas	19	271 hari	26,2 hari
Avtur	6.722	46 hari	24,7 hari
Premium	44.104	17 hari	15,2 hari
Minyak Tanah	32.036	28 hari	30,3 hari
Minyak Solar	74.044	20,5 hari	18,5 hari
Minyak Diesel	3.881	46 hari	16,5 hari
Minyak Bakar	177.999	22,6 hari	20,0 hari

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

pat berlangsung lama (*not sustainable*) dan berpotensi memicu inflasi. Pemerintahan SBY-YK, diharapkan terus-menerus menggenjot pertumbuhan ekspor guna meningkatkan pangsa pasar bagi produk-produk dalam negeri yang selama ini mengalami kesulitan bersaing di pasar global.

Kesembilan, ketersediaan stok bahan bakar minyak (BBM) kita sejauh ini masih sangat rentan dengan manipulasi dan gejolak pasar. Dengan stok BBM yang rendah, kita akan cepat sekali jatuh ke dalam krisis ekonomi jika terjadi lonjakan harga BBM dunia. Untuk itu, pemerintah SBY-YK mesti mempersiapkan strategi bagaimana mengatasi kelangkaan BBM. Selama ini, masyarakat selalu menjadi korban dari kelangkaan BBM, terutama kelangkaan minyak tanah yang harga dan penyediaannya ditentukan dengan senaknya oleh pasar (mengenai stok BBM, lihat Tabel 5).

Kesepuluh, pemerintahan SBY-YK menghadapi masalah krisis keuangan negara karena utang-utang pemerin-

tah yang akan jatuh tempo dengan nilai lebih dari Rp. 500 trilyun untuk utang dalam negeri. Total utang pemerintah dalam dan luar negeri saat ini sekitar Rp. 1.200 trilyun, dengan rincian utang luar negeri sekitar Rp. 580 trilyun dan utang dalam negeri sekitar Rp. 620 trilyun. Untuk membayar bunganya saja, pemerintah tahun ini harus menyisihkan sekitar Rp. 60 trilyun dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Berdasarkan data Bank Dunia, total utang pemerintah per Juni 2003 lalu mencapai US\$130,7 milyar atau turun sekitar 13,4 persen dibandingkan dengan angka puncaknya pada tahun 1998, yakni sebesar US\$150,9 milyar. Secara keseluruhan, akibat manajemen utang yang dilakukan pemerintah, rasio utang luar negeri terhadap produk domestik bruto (PDB) memang sudah berhasil ditekan dari 158 persen tahun 1998 menjadi 69 persen dari PDB pada Juni 2003 dan 59 persen dari PDB pada saat ini.⁴

⁴Lihat catatan kaki 3.

Kendati angka stok utang dan rasio utang mengalami penurunan, serta sudah dilakukan upaya penataan kembali profil jatuh tempo utang (*reprofiling*) untuk obligasi rekap dan penundaan jatuh tempo SUN untuk membuat agar jatuh tempo utang tidak menumpuk pada periode 2004-2009, APBN 2005-2009 dipastikan akan tetap kritis karena faktor eksternal seperti merosotnya nilai tukar rupiah terhadap dolar AS dan naiknya harga minyak dunia bisa menciptakan beban APBN dan defisit APBN kembali membengkak akibat membengkaknya subsidi bahan bakar minyak (BBM) dan pengeluaran pemerintah yang terkait dengan luar negeri. Karenanya, kesinambungan fiskal ke depan sangat tergantung pada kelihaian pemerintah baru manajemen utang, mereformasi sektor penerimaan, dan memangkas pengeluaran yang tidak perlu.

Kesebelas, masalah menyangkut penyediaan dan kualitas infrastruktur, pengangguran dan kemiskinan. Menurut *Global Competitiveness Report* yang dikeluarkan oleh *World Economic Forum* (WEF) beberapa waktu lalu, kualitas infrastruktur Indonesia mengalami penurunan. Padahal sampai dengan tahun 1996, Indonesia masih mengungguli Thailand, Taiwan, China, dan Sri Lanka dalam hal kualitas infrastruktur. Sampai dengan tahun 2002, semua negara itu sudah menyalip Indonesia. Dari 80 negara di dunia yang disurvei WEF, Indonesia berada di urutan 80. Di kalangan negara-negara Asia, tingkat elektrifikasi Indonesia berada di urutan 11 dari 12 negara Asia; un-

tuk sambungan telepon Indonesia berada di urutan 12 dari 12 negara Asia; untuk sambungan telepon seluler berada di urutan 9 dari 12 negara Asia; untuk akses sanitasi bersih berada di urutan 7 dari 11 negara Asia; untuk penyediaan jalan Indonesia berada di urutan 8 dari 12 negara.

Berkaitan dengan pengangguran, pertumbuhan ekonomi tahun ini hanya sekitar 4,5-5 persen, sehingga diperkirakan pengangguran masih terus meningkat untuk beberapa tahun ke depan. Tahun 2003 lalu, angka pengangguran mencapai 9,5 persen dari jumlah penduduk, naik dari 9,1 persen tahun 2002. Di antara yang menganggur tersebut, 2/3-nya adalah kelompok yang berusia muda, yakni 15-24 tahun. Selain itu, ada kecenderungan bahwa persentase mereka yang bekerja di sektor informal mengalami peningkatan karena ketidakmampuan sektor formal dalam menyerap tenaga kerja. Tingginya angka pengangguran menyebabkan meningkatnya angka kemiskinan dan memunculkan potensi kerawanan sosial dalam masyarakat. Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) yang dipublikasikan tahun 2004, angka kemiskinan sudah turun dari 34-39 persen pada Agustus 1998 menjadi 24-27 persen tahun 1999, 16-19 persen tahun 2000, 18,2 persen tahun 2002 dan 16,7 persen di awal tahun 2004.

Keduabelas, daerah memiliki prioritas persoalan ekonomi yang harus segera diatasi oleh pemerintah SBY-YK. Persoalan ekonomi tersebut sangat ber-

Tabel 6
URUTAN PRIORITAS PERSOALAN YANG HARUS DISELESAIKAN PEMERINTAH
DI DAERAH

Daerah	Prioritas Masalah (%)		
	Pengangguran	Kemiskinan	Stabilitas Harga Kebutuhan Pokok
Jayapura	40	20	40
Ambon	43,8	12,5	43,7
Ternate	46,2	-	53,8
Kendari	37,5	6,3	59,0
Makasar	34,6	26,9	38,5
Manado	28,6	19,0	42,9
Kupang	55,6	44,4	-
Gorontalo	68,8	12,5	18,8
Palu	21,4	21,4	57,1
Mataram	33,3	20,0	46,7
Banjarmasin	26,7	20,0	46,7
Samarinda	41,7	12,5	45,8
Denpasar	48,9	14,9	34,0
Palangkaraya	20,0	20,0	60,0
Surabaya	56,0	15,5	26,2
Semarang	42,2	17,8	31,1
Pontianak	38,5	15,4	38,5
Yogyakarta	41,7	29,2	29,2
Pangkalpinang	40,0	13,3	46,7
Bandung	52,9	7,8	35,3
Jakarta	43,9	16,2	38,4
Serang	50,0	6,3	43,8
Bandarlampung	44,4	18,5	37,0
Palembang	21,1	15,8	63,2
Bengkulu	37,5	31,3	31,3
Jambi	28,0	16,0	52,0
Padang	40,0	12,0	48,0
Pakanbaru	55,6	22,2	18,5
Batam	29,4	17,6	47,1
Medan	38,9	36,1	25,0
Banda Aceh	33,3	26,7	33,3

Sumber: Kompas, 16 September 2004.

beda antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya (lihat Tabel 6).

Berdasarkan Tabel 6 tersebut, pemerintah SBY-YK mestinya membuat agenda kerja dan prioritas urgensi penyelesaian masalah yang dihadapi oleh

masing-masing daerah. Hasil jajak pendapat yang dilakukan oleh Harian Kompas terhadap 31 ibu kota provinsi di Indonesia pada September 2004 yang lalu menunjukkan bahwa antara masalah pengangguran, kemiskinan dan stabilitas harga kebutuhan pokok,

masing-masing daerah memiliki prioritas yang berbeda. Sekadar satu contoh, Kupang misalnya menempatkan pengangguran sebagai masalah prioritas yang harus diselesaikan oleh pemerintah SBY-YK, sementara Palembang memprioritaskan masalah kemiskinan yang harus segera ditangani oleh pemerintah.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Ekspektasi yang besar dari masyarakat terhadap SBY-YK perlu ditanggapi oleh pemerintah dengan sangat serius melalui pelaksanaan program-program yang manfaatnya dapat secara langsung diperoleh masyarakat dan dengan upaya yang serius untuk meningkatkan kinerja birokrasi pemerintahan. Untuk itu, pemerintah perlu melakukan beberapa hal yang sangat kongkret yakni:

1. Menjaga stabilitas politik dengan memelihara hubungan baik dengan legislatif.
2. Tidak ikut mengintervensi persoalan di parlemen, terutama konflik yang melibatkan dua kubu yang berbeda kepentingan. Biarkan anggota DPR menyelesaikan persoalannya sendiri secara dewasa. Hubungan eksekutif dengan legislatif perlu dibangun di atas hubungan kelembagaan yang sehat dan antara yang satu dengan yang lainnya, tidak boleh saling mengintervensi.
3. Membangun iklim investasi, menumbuhkan mentalitas berusaha di

kalangan masyarakat dan memelihara ketertiban dan stabilitas keamanan. Investasi hanya bisa tumbuh normal apabila ada jaminan keamanan di dalam masyarakat.

4. Menerapkan kebijakan pembangunan yang pro-desa, berorientasi pada penciptaan lapangan kerja di desa dan mendorong arus investasi di desa dengan memperbaiki dan menambah suprastruktur dan infrastruktur desa yang ada.
5. Mendorong peningkatan usaha ekonomi kecil dan menengah (UKM) berkembang dengan baik. Ekonomi kecil telah membuktikan dirinya sebagai ekonomi yang tangguh menghadapi krisis.
6. Mendorong produksi dan investasi semakin tinggi untuk mengurangi ketergantungan PDB terhadap konsumsi. Selama ini PDB disumbangkan oleh sektor konsumsi.
7. Memperkuat nilai rupiah dengan mendorong ekspor sehingga rupiah bisa bersaing dengan mata uang lainnya.
8. Meningkatkan ketersediaan BBM lebih dari 60 hari dan bila perlu untuk satu tahun. Hal ini bertujuan untuk mengurangi peluang dan kesempatan munculnya tindakan memanipulasi harga dan pasokan BBM yang selama ini sering terjadi.
9. Perlu manajemen yang baik terhadap utang-utang pemerintah yang sampai dengan saat ini semakin menumpuk.

10. Meningkatkan layanan publik melalui penyediaan infrastruktur ekonomi yang dibutuhkan masyarakat, memberantas pengangguran dengan menyediakan lapangan kerja baru dan mengurangi kemiskinan dengan memaksimalkan pendapatan masyarakat.
11. Menjalankan kebijakan pembangunan ekonomi dan politik sesuai dengan prioritas yang diharapkan oleh daerah. Perlu diingat bahwa daerah mengalami masalah yang berbeda-beda sehingga tidak bisa dijalankan kebijakan ekonomi dan politik yang sentralistik, baik untuk jangka panjang maupun jangka pendek.

Dengan berbagai langkah prioritas itu, penulis yakin bahwa dengan komitmen yang serius dan kerja keras untuk melaksanakannya dengan baik, maka akan diperoleh hasil yang maksimal mungkin. Perlu juga disertai upaya yang serius untuk memberantas korupsi karena korupsi telah membuat pos-pos anggaran pemerintah mengalami pengurangan. Masalah kemiskinan dan pengangguran harus diletakkan dalam kerangka untuk memulihkan stabilitas ekonomi dan mewujudkan kesejahteraan rakyat dengan baik. Berbagai langkah itu akan membuktikan bahwa ekspektasi masyarakat kongruen dengan apa yang dilakukan oleh pemerintah SBY-YK, sehingga harapan itu tidak sia-sia.



ISSN 0304-2170

Annual Subscriptions:

Indonesia Rp 100.000,00; Asia Pacific & Australia US\$100.00; Europe & Africa US\$125.00; USA, Canada & Central America US\$150.00; South America & Others US\$175.00

The Indonesian Quarterly

The Indonesian Quarterly is a journal of policy oriented studies published by the Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta, since 1972. It is a medium for Indonesian views on national, regional and global problems.

Each issue contains

- ☐ Current Events;
- ☐ Review of Political Development;
- ☐ Review of Economic Development, and
- ☐ Articles on Contemporary Issues and Problems of Indonesia and ASEAN Region

Address all correspondence, permission requests, books for review and subscription to

The Indonesian Quarterly

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Indonesia

Tel: (62-21) 3865532, Fax: (62-21) 3809641; 3847517

E-mail: csis@csis.or.id

Penduduk dalam Perspektif Pembangunan Berkelanjutan di Era Otonomi Daerah*

Tri Pranadji

Dalam penyelenggaraan pembangunan saat ini, peningkatan kualitas penduduk masih menempati urutan prioritas ke sekian. Idealnya kualitas kehidupan masyarakat atau penduduk merupakan bagian paling utama kegiatan pembangunan, terutama pembangunan berkelanjutan. Salah satu rekomendasi terpenting Bali Declaration on Population and Sustainable Development 1992 adalah: "countries should formulate enforceable measures to promote greater harmony between population, resources, environment and development so as to achieve improved quality of life on a sustainable basis. If we do not put the human population at the core of sustainable development agenda, our efforts to improve human well being and preserve the quality of the environment will fail. The first principle of the 1992 Rio Declaration—that human beings are at the centre of concern for sustainable development—by taking full account of how population and society interact with the natural environment" (Anonymous, 2002: 1-3). Tantangan yang harus kita jawab bersama adalah, "bisakah kita menyatakan bahwa era otonomi akan mempertajam pencapaian tujuan perbaikan kualitas kehidupan masyarakat banyak sebagaimana yang diharapkan dalam pembangunan berkelanjutan?"

PENDAHULUAN

DITEROPONG dari konsep pembangunan berkelanjutan (PB), masa depan penduduk Indonesia di era otonomi masih sarat dengan teka-teki. Bercermin dari kasus

"Teluk Buyat" di Minahasa, yang diberitakan harian nasional beberapa waktu lalu (misalnya, *Media Indonesia*, 1 Agustus 2004; *Republika*, 1-5 Agustus 2004; *Kompas*, 1 Agustus 2004), hampir tidak ada perisai (ekonomi, sosial, politik, budaya dan hukum) bagi penduduk lokal dari ancaman perilaku "binatang ekonomi" (*animal economic*) dari komunitas penduduk lain yang lebih kuat. Demi keuntungan ekonomi ("ultra-kapitalis") penduduk golongan kuat; sumber daya alam, lingkungan hidup dan penduduk ("masyarakat")

* Sebagian isi naskah telah penulis sampaikan dalam Seminar "Penyusunan Proyeksi Penduduk Kabupaten/Kota dan Pemanfaatannya dalam Perencanaan Pembangunan", 28 Juli 2004, Direktorat Jenderal Administrasi Kependudukan, Departemen Dalam Negeri, Jakarta.

lokal harus mengalah untuk dikorbankan menjadi "tumbal pembangunan".¹

Penduduk Indonesia yang besar (keempat terbesar di dunia) bukan saja menghadapi masalah pertumbuhan penduduk, keterbelakangan ekonomi dan kerusakan lingkungan yang serius, melainkan juga (yang lebih lebih mengkhawatirkan) secara politis (antarnegara) menghadapi *inferiority complex* yang gawat dalam berhadapan dengan negara luar.² Jika di masa datang penduduk yang besar ini tidak terlayani dengan baik oleh kegiatan pembangunan yang dilandaskan pada kekuatan otonomi daerah, maka kita semua akan memasuki era *the end of Indonesian well-being*. Sulit dibayangkan apa yang akan terjadi seandainya dalam satu atau dua dekade mendatang kita gagal "mengurus" penduduk yang besar ini. Sangat mungkin Indonesia akan tercatat sebagai bangsa besar pertama yang tereliminasi dari pergaulan masyarakat dunia.

Sejak awal abad ke-20 telah disadari bahwa keberlanjutan kehidupan penduduk sangat ditentukan sampai

sejauh mana masyarakat memasukkan sumber daya alam, lingkungan hidup (Thijsee, 1982; Scheer and Yadav, 1996), dan keadilan sebagai bagian esensial dari penyelenggaraan pembangunan tingkat global, nasional dan lokal. PB bisa dipandang sebagai sebuah koreksi terhadap pembangunan yang tidak memposisikan penduduk atau kehidupan manusia sebagai pusat perhatian. Kegiatan pembangunan yang dilakukan beberapa waktu lalu masih lebih terfokus pada pencapaian produktivitas material atau efisiensi ekonomi. Amartya Sen, pemenang *Nobel Prize* Ekonomi 1998 menyatakan bahwa pembangunan yang mementingkan aspek material ("pertumbuhan ekonomi") bukan saja tidak efisien atau merusak dan boros sumber daya alam, melainkan juga hampir selalu diiringi cururan darah (*blood*), keringat (*sweat*) dan deraian air mata (*tears*) banyak manusia (Kliksberg, 1999) akibat keserakahan yang tidak cukup kendali (Ward dan Dubos, 1980).

Keterkaitan erat antara penduduk dan PB telah lama menjadi perhatian kaum ilmuwan sosial-ekonomi-politik dunia, terutama kaum klasiknya. Pada awal 1970-an, Komisi Willy Brant secara terbuka telah mempertanyakan secara serius arah pembangunan ekonomi dunia, yang disinyalir mengarah pada ketimpangan semakin parah dan kehancuran bersama (*tragedy of the common*). Prinsip pertama dari *The 1992 Rio Declaration* adalah bahwa kehidupan manusia merupakan perhatian terpenting PB. Konferensi Internasional tentang *Population and De-*

¹Bedah Editorial *Media Indonesia* di acara Metro TV pagi (2 Agustus 2004), siaran TV pagi lainnya (RCTI, 5 Agustus 2004) dan siang (SCTV, 5 Agustus 2004) menyatakan bahwa mata hati dan telinga pejabat negara setingkat menteri (tiga menteri: kesehatan, lingkungan hidup dan pertambangan) pun seakan-akan tidak berfungsi normal saat dihadapkan pada kenyataan bahwa di belakang kasus tersebut adalah negara adidaya (Amerika Serikat).

²Saat ini penduduk Indonesia sekitar 220-an juta jiwa dan diperkirakan akan mencapai lebih dari 300-an juta jiwa pada 2030.

velopment di Cairo (1994) juga telah menegaskan bahwa kebijakan kependudukan harus berorientasi memperbaiki kondisi masyarakat banyak dan memperluas pilihan pada individu untuk memperbaiki taraf hidupnya.

Desentralisasi pemerintahan bisa dipandang sebagai "jembatan" untuk mengefektifkan pencapaian PB di tingkat daerah dan desa. Hanya saja, era otonomi daerah (didasarkan pada UU No. 22 tahun 1999³ tentang Pemerintahan Daerah) masih seperti dua muka dari sekeping koin. Menurut Pranadji (2003) belum terlihat titik terang pada sisi mana, sisi buruk (partikularistik) atau sisi baik (pemberdayaan kedaulatan masyarakat di bidang sosial-ekonomi-budaya-keamanan), pemaknaan otonomi daerah terlihat dalam realitas kehidupan masyarakat secara keseharian. Secara struktural, kedaulatan masyarakat bawah (pedesaan) belum terepresentasikan dalam sistem pemerintahan. Jika era otonomi bisa dimanfaatkan untuk lebih mendekatkan kedaulatan masyarakat pedesaan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan hal itu sangat sejalan dengan PB. Akan menjadi masalah serius jika para "tokoh" atau elite daerah yang dalam menjalankan pemerintahan tidak merepresentasikan kepentingan masyarakat banyak, terutama masyarakat pedesaan.

³UU No. 22 tahun 1999 telah diganti dengan UU No. 34 tahun 2004 sebagaimana telah diundangkan pada tanggal 15 Oktober 2004 (Redaksi).

Makalah ini menyajikan bahasan tentang pentingnya mengkaitkan aspek kependudukan dengan PB di era otonomi daerah. Bagian pertama tulisan membahas tentang konsep pembangunan berkelanjutan, yang di dalamnya merangkai aspek sosial, ekonomi dan lingkungan sebagai kesatuan tujuan yang harus dicapai. Kemudian dibahas tentang makna pembangunan bagi upaya pemecahan masalah kependudukan, sehingga makna pembangunan untuk penduduk lebih diutamakan dibandingkan dengan penduduk untuk pembangunan. Terakhir, dikemukakan tentang kerangka perencanaan PB daerah berbasis strategi kependudukan. Dalam bagian ini dikemukakan tentang pentingnya penetapan visi PB di daerah dan menempatkan aspek kependudukan sebagai indikator pembangunan.

PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN

Masalah penduduk adalah masalah abadi, dan hampir seusia peradaban manusia ("masyarakat") itu sendiri. Sejak abad 17, Malthus (1976) telah meresahkan masalah ketidakseimbangan antara pertumbuhan pangan (yang relatif lambat) dan penduduk (yang relatif cepat). Menjelang memasuki abad ke-21, masalah yang dihadapi penduduk Indonesia bertambah besar, mencakup pencemaran dan kerusakan (sumber daya alam dan) lingkungan hidup, kesenjangan sos-ek-pol-bud-kam dan bentuk ketidakberdayaan masyarakat lainnya yang semakin kompleks.

Jika kegiatan PB tidak ditujukan untuk mengatasi masalah ketidakberdayaan atau keterbelakangan penduduk (pembangunan untuk penduduk), maka kegiatan pembangunan akan kehilangan maknanya (Brown, 1986) yang hakiki. Dari kajian historis banyak dijumpai pemaknaan pembangunan yang tidak tepat, yaitu bahwa penduduk untuk pembangunan. Seharusnya pembangunan untuk penduduk. Karena ingin secepatnya menghasilkan pertumbuhan ekonomi, pemusatan kekuasaan ("kontra otonomi") dalam penyelenggaraan pembangunan (dua atau tiga dekade lalu) relatif memposisikan penduduk sebagai alat ekonomi ("kapitalis") dan elite politik pemerintah yang sedang berkuasa.

Misi utama PB adalah memperhatikan sumber-sumber kesejahteraan masyarakat lintas spasial dan lintas generasi agar lebih terjaga. Kegiatan pembangunan suatu daerah yang berdampak buruk terhadap daerah lain bukanlah PB. Dengan semakin terintegrasinya kegiatan ekonomi, kehidupan sosial (mencakup budaya, politik dan ketenteraman hidup) dan lingkungan hidup seharusnya tidak ada lagi ruang bagi setiap orang atau masyarakat untuk tidak mau tahu dengan orang atau masyarakat lain. Beberapa kejadian yang bertentangan dengan PB bisa disimak dengan jelas dari kasus berikut:

(1) Kegiatan penambangan emas (misalnya) yang menguntungkan masyarakat di daerah hulu sungai akan membawa akibat buruk bagi

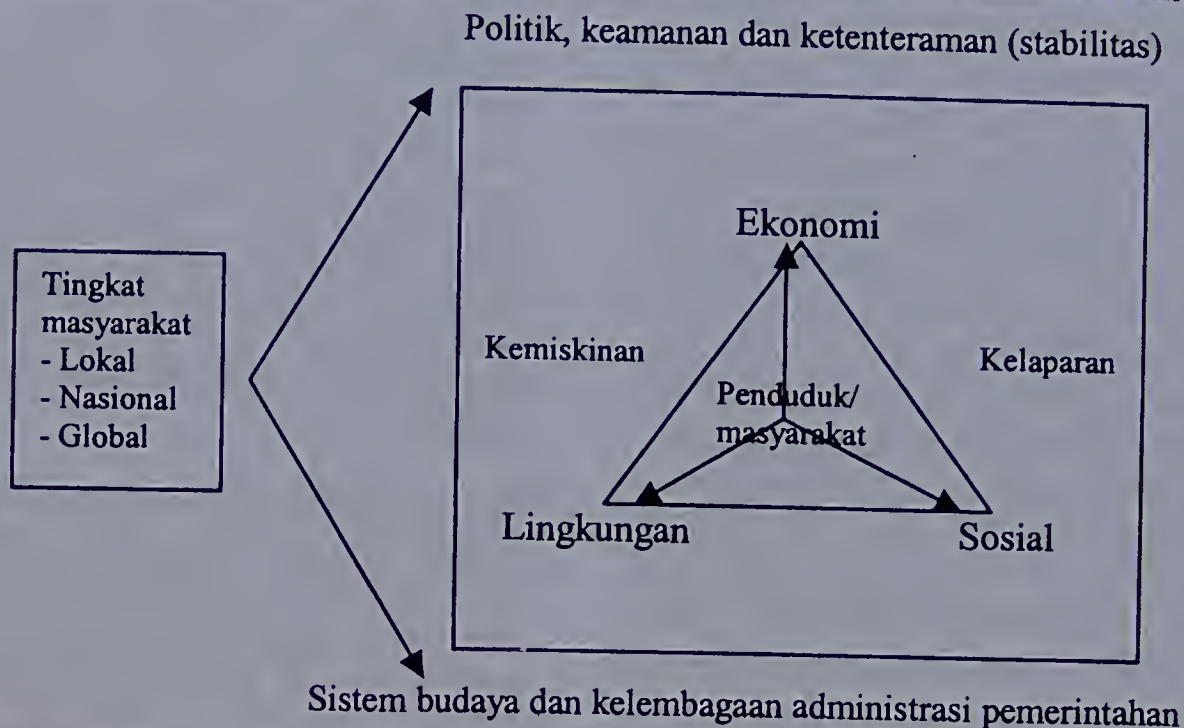
masyarakat di daerah hilir. Gejala *minamata disease* yang terjadi di Minahasa Selatan akhir-akhir ini hampir bisa dipastikan bukan disebabkan oleh ulah masyarakat yang terkena penyakit itu, melainkan disebabkan oleh segolongan penduduk (dari "dunia lain") yang ingin maju lebih dulu di bidang ekonomi tanpa mau memperhatikan dampak buruknya bagi (sebagian besar) golongan penduduk lainnya.

(2) Kasus pembabatan hutan lindung (ilegal ataupun setengah legal) yang terjadi di banyak daerah adalah gejala gagalnya kegiatan pembangunan, dan hal ini sudah pasti tidak sejalan dengan PB. Walaupun kasus ini banyak dilakukan oleh penduduk yang semakin sulit mencari kehidupan, namun pembabatan hutan lindung pada akhirnya menyebabkan kekacauan sistem hidrologi di daerah bawah. Pada gilirannya hal ini menjadi pembangkit bencana alam ("kekurangan air minum") bagi masyarakat banyak pada musim kemarau. Dampak buruk lainnya adalah terjadinya penggerusan lapisan solum dan banjir di banyak tempat. Dalam kaitan ini, kemiskinan bukan saja musuh utama petani dan kehidupan masyarakat bagian bawah, melainkan juga sebagai indikator kegagalan dijalan-kannya PB.

(3) Kemiskinan dan krisis subsistensi masyarakat pedesaan di luar

Gambar 1

KONSEP RINGKAS PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN DALAM SISTEM POLITIK, STABILITAS, BUDAYA, DAN KELEMBAGAAN ADMINISTRASI PEMERINTAHAN



Sumber: Diadaptasi dari Anonymous, 1992; Bass and Daial-Clayton, 1995.

Kabupaten Rejanglebong (Bengkulu) akan meng-"ekspor" pencuri-pencuri kopi di desa-desa produsen kopi (daerah makmur) di Kabupaten Rejanglebong. Hal ini bukan saja menyebabkan kerugian ekonomi bagi sejumlah besar petani kopi di Rejanglebong, melainkan juga pemilik tanaman kopi harus berlomba memanen kopinya yang masih muda (sebelum didahului pencuri) dengan risiko harus mengorbankan kualitas.

Menurut Bass and Dalal-Clayton (1995), Coorey (?), dan Munasinghe (1993) konsep umum PB mencakup tiga tujuan besar, yaitu tujuan ekonomi (*economic objectives*), sosial (*social objectives*) dan lingkungan (*environmental*

objectives). Aspek kemiskinan dan kemelaratannya perlu dimasukkan sebagai komponen khusus yang harus diatasi dalam PB. Gambar 1 menjelaskan konsep pembangunan berkelanjutan (KPB) yang berintikan pengintegrasian tiga komponen tujuan pembangunan yang dibingkai oleh sistem politik, tatanan kelembagaan administrasi pemerintahan, keamanan dan ketenteraman (stabilitas), dan sistem budaya setempat. Secara ringkas dapat dikatakan bahwa KPB secara sistematis melibatkan masyarakat luas dalam pembangunan sos-ek-bud-pol-kam dan pelestarian lingkungan.

Sistem PB sudah selayaknya melibatkan semua komponen masyarakat, karena pemecahan masalah dalam PB

tidak bisa secara sepihak ("monopoli") dilakukan sendiri oleh aparat pemerintah. Setiap kegiatan pemerintahan, masyarakat, dan pelaku ekonomi selain harus mengacu pada KPB, juga harus memiliki kesejajaran agenda PB yang dijalankan masyarakat daerah lain baik di tingkat lokal (desa), daerah (kabupaten/kota), nasional maupun global. Dalam perspektif PB, semua wilayah dipandang terintegrasi menjadi satu kesatuan, seperti sebuah "kampung besar" yang dihuni secara bersama. Kerusakan dalam satu aspek akan dirasakan oleh seluruh penghuni kampung besar. Pendeknya, seluruh daerah atau setiap jengkal wilayah seharusnya terintegrasi bukan saja secara ekologis, melainkan juga secara sos-ek-bud-kam.

Masyarakat (*human population*) seharusnya merupakan pusat perhatian pelaksanaan PB. Makna utama pembangunan adalah untuk memperbaiki atau mengangkat kualitas kehidupan penduduk (istilah lain dari "rakyat" atau "masyarakat") ke tingkat yang lebih tinggi; lebih makmur dan sejahtera. Jika penyelenggaraan PB tidak menghasilkan perbaikan pada kehidupan masyarakat banyak, maka PB bisa dikatakan gagal. Pengertian masyarakat mencakup masyarakat lintas spasial dan generasi. Paling tidak ada empat hal yang membedakan PB dengan pembangunan pada umumnya (PU), yaitu:

(1) Orientasi kegiatan ekonomi pada PB tidak saja jangka pendek, melainkan juga (yang lebih utama) menciptakan kapasitas yang lebih

baik untuk pencapaian tujuan ekonomi jangka panjang (lintas generasi). Pada PU umumnya ditekankan untuk orientasi keuntungan ekonomi jangka pendek.⁴

- (2) Golongan masyarakat yang memperoleh manfaat dalam PB adalah semua golongan dan lapisan. Pada PU banyak teramati bahwa golongan masyarakat yang memperoleh manfaat dari kegiatan pembangunan umumnya adalah sejumlah kecil (keluarga, klan, suku, teman dekat, sesama anggota partai politik, dan lain-lain) atau orang-orang yang terlibat langsung dalam kegiatan pembangunan.
- (3) Wilayah yang harus diperhatikan dalam PB adalah seluruh wilayah yang terkait atau terkena dampak (positif maupun negatif) aktivitas ekonomi dan kegiatan sehari-hari lainnya yang dijalankan masyarakat (mencakup pengusaha, pemerintah dan komunitas). Pada PU umumnya yang diperhatikan hanya wilayahnya sendiri dan beberapa jengkal wilayah di luarnya.
- (4) Sistem pengelolaan kegiatan sos-ek-bud-kam dalam PB menganut pola desentralistik. Artinya, otonomi atau desentralisasi sejalan dengan upaya mengangkat kreativ-

⁴ Banyak teramati dalam dua hingga tiga dekade terakhir bahwa "demi pertumbuhan ekonomi" sumber daya alam atau hutan terpaksa dihancurkan. Dalam kenyataan, hal ini juga telah menciptakan kerugian besar bagi masyarakat banyak dan penduduk generasi mendatang.

tas dan kedaulatan masyarakat banyak ke tempat yang strategis. Pada PU kegiatan tersebut umumnya dilakukan secara sentralistik dan sedikit dukungan partisipasi masyarakat. Energi kreativitas kolektif yang dimanfaatkan dalam keseluruhan pembangunan hanya sedikit dan pengaruhnya sangat terbatas.

PENDUDUK DAN PEMBANGUNAN

Beberapa Isu Penduduk

Pertumbuhan yang tinggi dan jumlah penduduk yang besar masih menjadi masalah utama pembangunan. Saat ini proporsi penduduk usia produktif (usia kerja) diperkirakan paling besar dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Akan menjadi masalah besar jika lapangan kerja dan penguasaan mereka terhadap aset produktif, terutama lahan pertanian, tidak memadai. Tidak berjalannya transformasi ekonomi pedesaan (Pranadji, 2003) ditambah dengan tidak berkembangnya program transmigrasi dan semakin tidak terkendalinya arus urbanisasi telah menimbulkan banyak keruwetan di bidang sos-ek-bud-kam dan lingkungan hidup. Sangat mungkin terjadi satu daerah yang menciptakan masalah (*problem generator*) sedangkan daerah lain yang menjadi korban (*problem sufferer*). Oleh sebab itu, rasanya hampir tidak mungkin setiap daerah bisa mengatasi masalah kependudukannya tanpa kerja sama dengan daerah lain. Lebih jauh lagi,

rasanya sulit dibayangkan jika dalam mengatasi masalah penduduk tanpa panduan program berskala nasional yang komprehensif, seperti KB, reformasi agraria dan transmigrasi.

Dikaitkan dengan PB, beberapa isu kependudukan yang berkembang di tingkat global adalah kelaparan (mencakup kurang gizi), kemiskinan dan pengangguran (Anonymous, 2004), tidak memadainya fasilitas perumahan, kurangnya pendidikan (*illiteracy*) usia anak sekolah, gizi dan kesehatan yang buruk, serta semakin tidak sehatnya lingkungan hidup. Ketimpangan pembangunan masih menjadi masalah penduduk yang sangat besar di tingkat global, nasional dan lokal. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi beberapa waktu lalu hingga kini tidak mampu ditransmisikan menjadi berkah bagi kesejahteraan masyarakat banyak. Bahkan yang terjadi di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, adalah sebaliknya. Saat ini terdapat ratusan juta penduduk dunia terjebak dalam kemiskinan dan hidup dalam lingkungan alam yang rusak (*degradatif*). Jika kemajuan masyarakat (daerah) diukur dengan kualitas hidup penduduknya, diperkirakan lebih dari 50 persen penduduk di daerah, terutama pedesaan, berada pada kondisi yang serba tidak berdaya.

Isu rendahnya pendidikan masih mendominasi masalah penduduk di daerah dan pedesaan. Masalah buta huruf memang tidak lagi menjadi masalah besar, namun "buta pengetahuan" dan buta terhadap hak-hak sipilnya masih menjadi masalah serius

penduduk Indonesia di masa datang. Hampir ditemui di setiap daerah bahwa sekitar 70 persen penduduk tidak melewati tingkat pendidikan dasar. Jika indeks mutu kehidupan penduduk diukur dari wajib menempuh pendidikan dasar sembilan tahun, diperkirakan bahwa lebih dari separuh penduduk Indonesia dalam kondisi terbelakang ("miskin"). Beberapa waktu lalu penulis mencatat ada 2,7 juta lulusan SD tidak tertampung di SLTP (*Koran Tempo*, 21 Juli 2004). Masalah rendahnya pendidikan anak usia sekolah bukan saja disebabkan oleh kurangnya prasarana pendidikan, melainkan juga karena banyaknya anak usia sekolah dasar yang harus menjadi bagian tulang punggung ekonomi keluarga.

Dalam pembangunan daerah dan pedesaan, penduduk dan lingkungannya telah menjadi sejoli perseteruan abadi, bukan sejoli yang harmonis. Akhir-akhir ini isu lingkungan hidup telah nge-*trend* dan semakin menguat. Sebagai contoh, ancaman penyakit akibat pencemaran logam berat jenis merkuri atau Hg (*minamata disease*) telah mengetuk pintu kehidupan warga sipil di daerah Teluk Buyat di perbatasan Kabupaten Bolaang Mongondow dan Minahasa Selatan (*Republika*, 26 Juli 2004). Dari informasi lapangan di Kalimantan Barat juga ditemukan pencemaran logam berat jenis merkuri (Hg) di Sungai Kapuas dan Sungai Landak yang telah melebihi ambang batas.⁵

⁵ Siaran RCTI siang "Seputar Indonesia", 7 Agustus 2004, menayangkan hasil penelitian Fakultas MIPA, Universitas Tanjung

Belum lama juga ditemukan kematian ikan massal di sekitar Teluk Jakarta dan pantura Jawa, yang disinyalir akibat pencemaran bahan kimia dari limbah industri.⁶ Beberapa kejadian tanah longsor dan musibah banjir telah melanda banyak daerah. Belum lagi ditambah kepunahan beberapa satwa langka dan terancamnya kekayaan hayati karena penggundulan hutan dan *illegal logging* di pulau-pulau besar berpenduduk relatif jarang, seperti Irian, Kalimantan dan Sumatra. Di Jawa telah banyak ditemukan pencemaran bahan kimia pada produk kegiatan pertanian intensif (berasal dari pupuk dan obat-obatan kimia), pada bahan makanan jadi, air minum dan udara bebas (karena emisi kendaraan bermotor dan asap pabrik). Semua gambaran ini menunjukkan bahwa masalah penduduk yang dihadapi dalam PB pada era otonomi daerah semakin hari akan semakin berat.

Penduduk dan Pembangunan: Suatu Catatan Sejarah

Catatan sejarah menunjukkan bahwa penduduk dan "pembangunan" hampir selalu berdampingan. Karena itu seharusnya bisa dibuat dalil bahwa "tanpa penduduk tak akan ada

Pura, tentang pencemaran Hg di Sungai Kapuas dan Sungai Landak yang telah menyengsarakan masyarakat setempat.

⁶ Sayang sekali kasus ini tidak terungkap secara transparan kepada publik. Patut kita secara kritis bertanya: "Di berapa tempat lagi bahaya *minamata disease* akan menyusul?"

pembangunan". Hanya saja jika dilihat dari kepentingan yang menjalankan pembangunan maka posisi penduduk bisa berubah dari waktu ke waktu. Dari kajian sejarah jaman Hindia Belanda (Hall, 1988) juga ditemukan adanya hubungan erat antara penduduk dan "pembangunan". Jika tidak ditemukan penduduk (pribumi) di suatu wilayah, akan sulit bagi pemerintah VOC bisa menjalankan aktivitas usahanya di wilayah tersebut.

Sebagai gambaran, "Mengapa VOC (abad ke-17 – ke-18) sangat intensif menggarap Pulau Jawa dibandingkan dengan pulau lain?" Salah satu jawabannya adalah, bahwa selain lahan pertanian di Jawa relatif subur, di Pulau Jawa inilah terdapat jumlah penduduk yang relatif besar. Di Jawa ini VOC relatif mudah memperoleh tenaga kerja murah untuk membangun sistem industri gula dan mengembangkan komoditas perkebunan yang bisa diekspor ke pasar dunia. Pada saat hampir bersamaan pemerintah VOC juga mendidik tenaga-tenaga praktis (misalnya, insinyur dan tenaga medis) dari kalangan pribumi (*inlander*) untuk menunjang kegiatan atau rezim ekonominya.

Dari buku Sejarah Asia Tenggara, Hall (1988) menggambarkan bahwa dalam menjalankan sistem pemerintahannya seorang Residen atau Kepala Daerah (jaman Belanda) harus menjalankan (paling tidak) tiga tugas utama:

(1) Kepala daerah sebagai seorang manajer usaha ekonomi. Artinya,

wilayahnya harus bisa menghasilkan komoditas ekonomi yang bisa dipasarkan ke manca negara secara kompetitif.

(2) Kepala daerah harus bisa mengendalikan masyarakat atau penduduk di wilayahnya, sehingga bisa menunjang kegiatan ekonomi setempat (butir 1). Kondisi penduduk juga harus dijaga, paling tidak cukup makan, agar tidak tertarik memberontak. Dari masyarakat ("penduduk") bisa diperoleh tenaga kerja murah, pajak (kepala), dipekerjakan sebagai pelayan, petugas keamanan dan tentara cadangan.

(3) Kepala daerah harus mengamankan dan memelihara lingkungan, misalnya menjaga dan melestarikan hutan, menjaga saluran irigasi utama, dan mencegah penambangan liar yang merusak alam.

Bagi pemerintah VOC kelaparan sudah menjadi *common enemy*, walaupun hal itu terjadi pada penduduk pribumi. Di mana letak kegagalannya dilihat dari KPB? Dari gambaran ini bisa ditarik tafsiran bahwa VOC telah menjalankan dua tujuan PB (ekonomi dan lingkungan) minus tujuan sosial (mencakup penguatan politik masyarakat pribumi). Tujuan sosial (*social objectives*) sebagian dipenuhi (misalnya menjauhkan penduduk dari kelaparan), namun sebagian yang lain tidak (misalnya: penguatan semangat kewirausahaan, posisi politik dan kesamaan derajat penduduk pribumi terhadap bangsa kulit putih). Antara

penduduk pribumi dan pendatang (bangsa kulit putih) secara sistematis dibuat diskriminatif, terutama yang berkaitan dengan aspek sos-ek-bud-kam.

Kebebasan untuk menentukan nasib, memiliki kesempatan yang sama dalam memperoleh kedudukan (termasuk pelayanan di bidang pendidikan) dan untuk menyelenggarakan pemerintahan secara mandiri merupakan beberapa hal pokok yang tidak diberikan pemerintah VOC pada penduduk pribumi. Dengan kata lain, pemerintah VOC tidak memberi kewenangan besar ("otonomi") bagi penduduk pribumi untuk mensejajarkan diri secara sosio-budaya dengan bangsa kulit putih. Dengan cara demikian, walaupun kebutuhan pangannya relatif terpenuhi, secara sos-bud-pol-kam penduduk pribumi digolongkan sebagai warga kelas dua. Walaupun jumlahnya besar, penduduk pribumi tidak memiliki otonomi dalam menjalankan hak-hak sipilnya.

Makna era otonomi seharusnya terkait erat dengan pemberian ruang kebebasan bagi penduduk, secara individu maupun kolektif (terorganisir), agar kecerdasan dan kreativitas kolektifnya berkembang lebih baik. Banyak pakar psikologi dan sosial, antara lain McClelland (1980), Hagen (1962) dan Drucker (1986), menyebutkan bahwa sumber utama kemajuan adalah tersalurnya kreativitas dan semangat berprestasi penduduk atau masyarakat secara individu dan kolektif (terorganisir) dalam kehidupan sehari-hari. Jika budaya otonomi tidak berkembang hingga lapisan ba-

wah di pedesaan, akan sukar dibayangkan apa yang akan terjadi pada penduduk Indonesia 10-20 tahun mendatang. Menurut Boserup (1982) tekanan penduduk yang besar memang bisa menjadi penggerak dan pemicu timbulnya inovasi atau kemajuan. Keadaannya akan berbeda manakala situasi sos-bud-pol-kam yang tidak memihak pada penduduk pribumi di pedesaan untuk memiliki otonomi dalam memajukan dirinya sendiri.

Dari gambaran di atas dapat ditarik tafsiran bahwa pemahaman perancang kebijakan pembangunan daerah terhadap aspek kualitatif penduduk sangat menentukan kemajuan penduduk itu sendiri. Dalam keadaan kualitasnya rendah, jumlah penduduk yang besar belum bisa diberi makna apa pun. Yang jelas bahwa saat ini jumlah penduduk yang besar tersebut telah menjadi beban pembangunan yang berat. Walaupun beberapa keberhasilan pembangunan telah dicapai, misalnya dengan teratasinya masalah kelaparan melalui swasembada pangan (1984), namun masalah penduduk lainnya secara kualitatif terus mengejar dengan kecepatan relatif tinggi. Pertanyaan yang harus dijawab: "Sudah siapkah setiap daerah atau gabungan antardaerah menghadapi ini semua?" Dalam kondisi politik nasional yang masih buram, pelaksanaan otonomi daerah masih banyak yang kontraproduktif dengan pelaksanaan PB, dan hal ini sangat terasa pada kehidupan ekonomi masyarakat pedesaan (Pranadji, 2002; Soedarsono, 2003).

Dewasa ini kebanyakan aparat pemerintah masih sulit melepaskan bayang-bayang pelaksanaan pembangunan masa lalu. Untuk itu, ada pertanyaan yang lebih dulu harus dijawab: "Untuk siapa pembangunan dijalankan?" Pada era otonomi pembangunan harus terfokus untuk pemberdayaan masyarakat. Sudah sewajarnya jika PB menempatkan upaya peningkatan taraf kehidupan masyarakat sebagai pusat perhatian. Walaupun, misalnya, dari penduduk Pulau Jawa dulu (abad ke-17 – ke-19) bisa dihasilkan surplus ekonomi yang sangat besar (hingga bisa membangun kota Amsterdam), namun jika secara sos-ek-pol-bud-kam kualitasnya rendah, maka bisa dikatakan PB gagal. Era otonomi seharusnya bisa mempertajam konsep dan pelaksanaan PB di daerah.

PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAERAH

Sebagian besar penyelesaian masalah penduduk secara komprehensif masih sangat tergantung pada peran pemerintah. Dengan diberlakukannya UU No. 22 tahun 1999,⁷ peran pemerintah daerah dalam menentukan kemajuan daerahnya menjadi sangat besar. Secara instrumental, setiap daerah (kabupaten dan kota) bukan saja telah memiliki kewenangan cukup besar dalam merancang kegiatan pembangunannya se-

cara mandiri, melainkan juga dalam menyelenggarakan kegiatan pembangunannya yang dianggap cocok. Secara substansial, keberhasilan pembangunan daerah sangat ditentukan oleh sejauh mana masalah kependudukan dijadikan perhatian utama oleh elite politik dan pemerintah daerah. Oleh sebab itu, perancangan kependudukan dalam PB di era otonomi daerah menjadi sangat penting.

Ke depan rancangan data kependudukan harus didasarkan pada kepentingan menjalankan PB di daerah dan nasional. Pertanyaan pertama yang harus dirumuskan adalah "Apa visi dan misi pembangunan daerah berkelanjutan dikaitkan dengan masalah kependudukan?" Visi dan misi yang dimaksud bukan saja harus bisa menghasilkan arah dan rancangan PB berbasis kependudukan yang lebih baik, melainkan juga harus bisa dijadikan "alat navigasi" pemimpin daerah dalam mengendalikan pelaksanaan PB di tingkat daerah dan lokal. Sebagai gambaran, PB yang dijalankan "atas nama" kehendak masyarakat daerah seharusnya memberikan hasil yang lebih baik dibandingkan dengan yang dijalankan oleh (misalnya) pemerintah VOC. Pertanyaan kritis yang harus dijawab dengan hati terbuka adalah: "Apa betul semua kegiatan pembangunan yang dijalankan oleh pemerintah daerah selama ini hasilnya lebih baik dibandingkan dengan pemerintahan masa VOC?"

⁷ Lihat catatan kaki 3 (Redaksi).

Penetapan Visi Pembangunan Daerah dan *Civil Society*

Dalam skala global peningkatan kualitas penduduk adalah bagian sentral dari PB, dan agenda ini sangat relevan dengan PB di tingkat daerah di era otonomi. Secara lebih spesifik misi PB berbasis kependudukan di daerah adalah "peningkatan daya saing penduduk, keadilan dan pelestarian lingkungan dan sumber daya alam". Visi ini sudah barang tentu mencakup aspek ekonomi: peningkatan efisiensi; pemacuan pertumbuhan dan keadilan dalam kegiatan ekonomi; mewujudkan kesejahteraan secara kolektif berdasar hak pemenuhan kebutuhan masyarakat di bidang sos-bud-kam; serta pentingnya melestarikan dan memperbaiki kondisi sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Untuk menunjang pelaksanaan visi dan misi PB di daerah, perlu dibangun kerja sama antar-*stakeholders* setempat. Paling tidak ada tiga golongan *stakeholders* yang secara kolektif harus bisa membangun jaringan kerja sama (*networking*) berdasar prinsip *mutual trust* dan *mutual respect*. Ketiga golongan itu adalah pemerintah, masyarakat lokal⁸ dan pelaku ekonomi. PB akan berhasil jika dilandaskan pada bangunan masyarakat madani (*civil society/CS*) yang kuat. Dengan CS yang kuat perseteruan negatif antardaerah, sebagai "penyakit otonomi" yang akhir-akhir ini mewabah, akan relatif mudah bisa diselesaikan dan energi sosialnya bisa diarahkan pada sinergi untuk

pencapaian kemajuan bersama (*collective achievement*) antardaerah. Penyelenggaraan pembangunan seperti ini harus dilandaskan pada pemahaman modal sosial bangsa di tingkat nasional dan lokal dari berbagai disiplin (Tjondronegoro, 2004), serta lintas generasi.

Jelaslah bahwa keberhasilan PB di era otonomi tergantung sekali pada sejauh mana bisa dibangun jaringan CS yang kuat di tingkat daerah (dan masyarakat lokal). Dilihat dari aspek kependudukan, faktor terlemah yang harus diatasi segera adalah penguatan modal manusia (*human capital/HC*), modal sosial (MS) dan budaya masyarakat lokal (*local culture/LC*). Aspek HC yang masih tampak lemah adalah pendidikan, kesehatan dan gizi masyarakat; aspek MS yang masih tampak lemah adalah tata-nilai sosial kepemimpinan lokal, keorganisasian dan manajemen sos-ek-pol-kam, serta struktur sosial.⁸ Aspek budaya masyarakat mencakup moral kolektif, sistem hukum, penduduk sebagai aset budaya (Anonimous, 1997) dan kepercayaan yang mewarnai kehidupan masyarakat lokal sehari-hari.⁹

Penduduk sebagai Indikator PB

Pendataan tentang penduduk untuk mendukung penyelenggaraan PB

⁸ Data atau informasi kependudukan yang terkait dengan MS sangat kurang.

⁹ Data atau informasi tentang LC masih lemah.

merupakan sesuatu yang sangat penting. Selama ini data kependudukan sebagai data dasar daerah sifatnya relatif statis. Pendataan aspek kependudukan yang mencerminkan pencapaian pembangunan daerah selain PDRB (Produk Domestik Regional Bruto), struktur ketenagakerjaan, pendidikan dan kesehatan, masih sangat kurang. Keadaan ini bisa dimengerti mengingat bahwa selama ini paradigma pembangunan (sentralistik dan mengutamakan pemacuan pertumbuhan ekonomi tinggi) lebih mengarah pada tema "penduduk untuk pembangunan".¹⁰ Konsekuensinya adalah sangat jelas, bahwa sistem pendataan dan perencanaan penduduk digiring ke arah aspek kuantitas dan bersifat statis. Sebagai gambaran data perubahan migrasi antardaerah, perubahan struktur umur penduduk, struktur sosial-ekonomi (misalnya, berdasarkan penguasaan aset strategis, yaitu tanah pertanian), mobilitas penduduk secara vertikal dan keorganisasian masyarakat (di bidang sos-ek-bud-kam) tidak menjadi bagian penting dalam pendataan dan perancangan penduduk di tingkat daerah maupun nasional.

Salah satu titik lemah atau sulit dijalankannya dengan baik rancangan PB di daerah adalah tidak cukupnya dukungan sistem pendataan. Lemahnya sistem pendataan kependudukan sedikit banyak dilatarbelakangi

¹⁰ Seharusnya "pembangunan untuk penduduk" atau "pembangunan yang berorientasi untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat banyak".

oleh lemahnya pemahaman aparat di bidang PB. Sistem pendataan kependudukan di daerah masih belum mengarah langsung pada indikator pencapaian PB. Walaupun data indikator kependudukan ini penting dikaitkan dengan perencanaan dan pelaksanaan PB ke depan, namun para perancang dan peneliti PB akan banyak mengalami kesulitan dalam menganalisis keberhasilan PB di daerah. Tidak lengkapnya data kependudukan yang tersedia di daerah merupakan hambatan besar bagi penyelenggaraan PB di era otonomi daerah. Dengan kata lain, pelaksanaan desentralisasi perlu dukungan sistem pendataan kependudukan yang relatif lengkap dan akurat.

Strategi Kependudukan sebagai Bagian Sentral PB

Perhatian utama PB adalah pada peningkatan kualitas dan kesejahteraan penduduk. Pada berbagai masyarakat, hal ini dilakukan secara lintas spasial dan antargenerasi. Dengan kata lain, keberhasilan penyelenggaraan PB harus tercermin pada terwujudnya kesejahteraan masyarakat secara relatif merata. Peningkatan kualitas kehidupan masyarakat secara berkelanjutan seharusnya juga menjadi tujuan terpenting penyelenggaraan PB di daerah. Di era otonomi daerah, atau dengan pola pemerintahan secara desentralistik, perencanaan dan penyelenggaraan PB di tingkat daerah dan lokal seharusnya relatif lebih mudah dijalankan. Logikanya, karena *scope* wilayahnya

relatif terbatas, maka penyelenggaraan PB di daerah relatif mudah diintegrasikan dengan berbagai strategi kebijakan setempat, termasuk yang berbasis strategi kependudukan. Jika gambaran ini bisa dipahami, maka di masa datang penduduk yang besar tidak lagi harus dipandang sebagai beban pembangunan, melainkan potensi energi sosial yang bisa ditransformasikan menjadi penggerak utama (*prime mover*) pembangunan daerah.

Pemahaman perancang kebijakan terhadap PB di daerah sangat menentukan kualitas rancangan dan hasil pelaksanaan PB. Mengingat bahwa peningkatan pemahaman ini PB bukan saja merupakan proses mental dan psikologis yang bersifat individual, melainkan juga institusional (kolektif), maka proses ini tidak bisa dilakukan secara tiba-tiba. Dengan pemberian kewenangan yang relatif besar pada daerah ("otonomi") secara tiba-tiba, sebagian besar perancang dan pelaksana kebijakan pembangunan daerah mengalami gejala kekagetan budaya (*cultural shock*) yang cukup hebat. Kekagetan budaya tersebut bukan saja mengaburkan pandangan jernih aparat pemerintah di daerah, melainkan juga telah mendorong penduduk setempat bersikap *overpossessive* terhadap sumber daya alam dan lingkungan hidup setempat. Gejala ini sangat kontraproduktif dengan substansi pemberian otonomi pada daerah tingkat II (kabupaten/kota, belum mencakup desa). Terkesan bah-

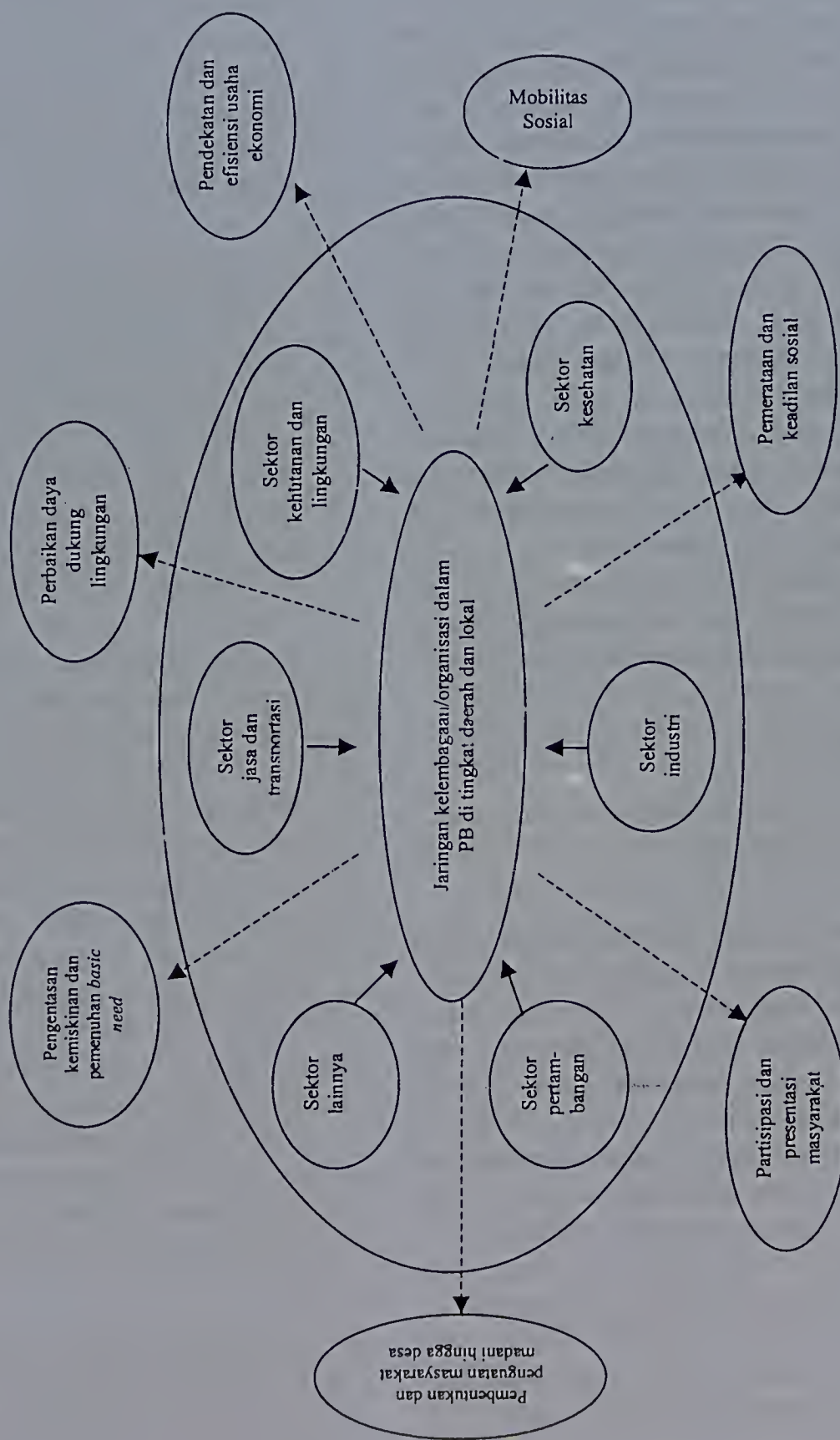
wa pelaksanaan otonomi mengikuti kemauan perorangan elite penguasa daerah.¹¹

Gambar 2 bisa dipandang sebagai kerangka strategi PB di tingkat daerah dan lokal. Tampak bahwa tujuan PB sarat dengan muatan peningkatan kesejahteraan kehidupan masyarakat atau penduduk. Aspek kependudukan menjadi bagian sentral dari strategi PB, yaitu dengan memberi makna pada opsi tujuan PB sebagaimana tampak pada kotak paling kanan (Gambar 2). Secara teoretis, strategi PB di daerah bisa dipandang sebagai bagian dari "kontrak politik" seluruh masyarakat daerah yang diperkuat oleh tujuan ekonomi, sosial, budaya, keamanan kolektif dan pemeliharaan kekayaan alam setempat (*natural capital/NC*). Kontrak politik ini bisa dianggap bersifat *intergenerational* (lintas generasi), yang mana hak masyarakat generasi berikutnya terhadap kekayaan (sumber daya) alam yang ada menjadi bagian penting dari penyelenggaraan PB.

Untuk menjalankan PB di tingkat daerah secara efektif diperlukan dukungan kelembagaan yang kuat pada pemerintahan daerah (dan kelembagaan tingkat desa). Gambar 3 menjelaskan tentang pentingnya membangun koordinasi atau jaringan kerja sama yang utuh antarlembaga da-

¹¹Untuk ini diperlukan semacam "pencerahan khusus" bagi elite politik dan aparat pemerintah yang memiliki posisi penting dalam perencanaan PB di daerah.

JARINGAN LEMBAGA LINTAS SEKTOR DALAM PENYELENGGARAAN PB HINGGA TINGKAT DAERAH DAN LOKAL



lam penyelenggaraan PB di daerah. Kegiatan pembangunan yang bersifat sektoral tetap tidak bisa dihapus begitu saja. Yang lebih penting adalah bahwa setiap kegiatan pembangunan sektoral di daerah harus berada dalam bingkai pencapaian tujuan bersama. Beberapa tujuan yang harus dijadikan indikator kinerja pembangunan sektoral adalah pengentasan kemiskinan dan pemenuhan kebutuhan dasar (*basic need*), pencapaian daya saing ekonomi secara kolektif, pemerataan dan keadilan sosial (pendapatan, kesempatan berusaha dan kesempatan kerja), partisipasi dan presentasi masyarakat lokal, mobilitas sosial (vertikal), serta perbaikan daya dukung lingkungan dan sumber daya alam setempat.

PENUTUP

Dari bahasan di atas, ada beberapa hal penting yang perlu dirumuskan secara lebih tajam, yaitu:

- (1) Memperhatikan banyaknya kasus kerusakan lingkungan dan sumber daya alam, korban pencemaran, masih terpinggirkannya hak-hak sipil masyarakat lokal (pedesaan) dan lemahnya pemberian "sanksi sosial" (mencakup hukum terhadap elite (ekonomi, politik dan penyelenggara negara) yang secara "telanjang" teramati menunjukkan bahwa penduduk masih belum menjadi bagian utama pembangunan. Dari gambaran tersebut sekaligus dapat diartikan bahwa penyelenggaraan

PB masih menghadapi banyak kendala strategis. Kendala utamanya adalah tidak adanya kemauan politik yang kuat dari kalangan atas untuk mengimplementasikan konsep PB tersebut secara sistematis dan lugas.

- (2) Di banyak tempat masih tampak "telanjang" bahwa sebagian besar penduduk secara relatif bisa dikatakan sebagai "korban pembangunan" (bukan aset strategis pembangunan). Jumlah penduduk yang besar dan terus bertambah belum dapat dikelola dengan baik, dan belum bisa dipandang sebagai sumber daya strategis pembangunan ke depan. Dengan pola penyelenggaraan pembangunan seperti dua atau tiga dekade lalu, masalah penduduk di era otonomi akan tetap sulit dipecahkan. Konsep PB, yang dipadu dengan pola pemerintahan desentralistik di era otonomi, seharusnya memberi peluang yang relatif besar bagi daerah (dan masyarakat desa) untuk bisa mengatasi sendiri masalah penduduknya. Dengan konsep PB ini sekaligus juga membuka peluang bagi daerah untuk mengembangkan dan menyalurkan kreativitas masyarakatnya (secara kolektif) sebagai penggerak utama penyelenggaraan PB-nya.
- (3) Kerangka konsep PB bukan saja harus bisa merangkai tujuan ekonomi, sosial dan lingkungan sebagai satu kesatuan tujuan, me-

lainkan juga harus bisa mengkomodasi aspek kejelasan *platform* politik (daerah dan nasional), sistem keamanan (yang menjamin ketenteraman hidup masyarakat, sistem budaya lokal, dan kelembagaan administrasi pemerintahan yang baik. Kerja sama antardaerah dalam perancangan dan pelaksanaan PB hingga terimplementasi pada masyarakat lokal (pedesaan) merupakan keharusan. Hal ini karena hubungan antardaerah bukan saja memiliki makna fungsional di bidang ekologis, melainkan juga di bidang sos-ek-budkam dan representasi hak-hak sipil masyarakat terbawah di pedesaan.

- (4) Masalah kependudukan yang belum teratasi dengan baik hingga saat ini adalah keterbelakangan di bidang HC (modal manusia), yaitu berupa lemahnya keterampilan atau pendidikan, gizi dan kesehatan; kurangnya fasilitas sanitasi; dan lingkungan hidup yang semakin degradatif. Tekanan kehidupan ekonomi yang semakin berat, tanpa disertai dengan penguasaan aset produktif (seperti tanah) yang kuat, masalah kependudukan di masa datang diperkirakan akan berkembang semakin cepat dan sulit diatasi sendiri oleh masyarakat lokal. Kekhawatiran ini juga dilandaskan pada pemahaman bahwa upaya peningkatan kemampuan kelembagaan pemerintahan daerah dan pengembangan CS

di daerah hasilnya masih jauh dari ideal.

- (5) Presentasi masyarakat lokal dalam penyelenggaraan PB sangat penting untuk diperhatikan. Oleh karena itu, perencanaan pembangunan daerah ke depan menjadi hal yang sangat strategis dalam rangka memecahkan masalah kependudukan. UU No. 22 Tahun 1999¹² bisa dipandang sebagai modal politik yang sangat kuat untuk memberdayakan potensi daerah dan lokal, terutama kreativitas masyarakat pedesaannya. Dalam kaitan ini modal politik harus diarahkan untuk membangun CS yang kuat hingga tingkat desa dan sekaligus menetapkan paradigma baru PB di era otonomi, yaitu "pembangunan untuk penduduk". Strategi kependudukan harus dijadikan dasar perancangan dan pelaksanaan PB di daerah dan pedesaan.
- (6) Di era otonomi, sistem pendataan penduduk di tingkat daerah perlu diarahkan untuk menopang penyelenggaraan PB hingga tingkat desa.¹³ Perekaan ulang terhadap sistem pendataan kependudukan yang sejalan dengan PB perlu dilakukan segera. Beberapa data atau informasi pendu-

¹² Lihat catatan kaki 3.

¹³ Secara konsepsional, perancangan dan pelaksanaan PB harus mengacu pada peningkatan kualitas penduduk.

duk yang perlu dikaji ulang adalah perubahan arus migrasi dari waktu ke waktu, perubahan struktur umur, struktur sosial-ekonomi (berdasar penguasaan aset strategis, misalnya tanah pertanian), mobilitas penduduk secara vertikal, dinamika keorganisasian di bidang sos-bud-kam dan dukungan kualitas sumber daya alam setempat.

- (7) Untuk mendukung efektivitas pelaksanaan butir (5), diperlukan pencerahan pemahaman aparat pemerintah, masyarakat dan pelaku ekonomi setempat tentang pentingnya pendataan kependudukan yang lengkap dan akurat. Pencatatan data dan informasi kependudukan yang dimaksud tidak boleh dipandang sebagai rutinitas tanpa makna, melainkan sebagai cerminan denyut kehidupan masyarakat dan pelaksanaan PB setempat. Sistem pendataan kependudukan adalah bagian dari pemecahan gugus masalah yang berupa keterbelakangan ekonomi, keterbelakangan dan keterasingan sosial, dan memperbaiki kondisi lingkungan hidup dan sumber daya alam.

KEPUSTAKAAN

Anonimous. 1992. "Bali Declaration on Population and Sustainable Development. Fourth Asian and Pacific Population Conference", 19-27 Agustus, Bali, Indonesia. United Nations. <http://www.unescp.org/esid/psis/population/5appp/doc/bali.pdf>. (23 Juli 2004).

_____. 1997. "Indigenous Peoples and Sustainable Development. IDB Forum of the Americas", April 8th. Washington, D.C.

_____. 2002. "Population and Sustainable Development", POPNET (Population Network Newsletter), Spring (34).

_____. 2004. "A Civil Society Strategy to Overcome World Hunger". <http://www.rlc.fao.org/org/cuba/pdf/060fiesp.pdf>. (26 April 2004).

Bass, S., B. Dalal-Clayton and J. Pretty. 1995. "Participation in Strategies for Sustainable Development", *Environmental Planning Issues*, No. 7, May. Environmental Planning Group, International Institute for Environment and Development. London.

Boserup, E. 1981. *Population and Technological Change* (Chicago: The University of Chicago Press).

Brown, L.R. 1986. *Kembali di Simpang Jalan: Masalah Kependudukan dengan Sumber Daya Alam* (Jakarta: C.V. Rajawali).

Cooray, N.S. (?). "Sustainable Development Framework for Developing Countries". http://202.253.138.71/ENV/Files/cooray_sustdevelopment_framework.pdf. (Juli 2004).

Drucker, P. 1986. *Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles* (London: William Heinemann Ltd.).

Hagen, E. 1962. *On The Theory of Social Change: How Economic Growth Begins* (Illinois: The Dorsey Press Inc.).

Hall, D.G.E. 1988. *Sejarah Asia Tenggara*. Alih bahasa: P. Soewarsha, Penyunting: M.H. Mustopo (Surabaya: Penerbit Usaha Nasional).

Klikberg, B. 1999. "Social Capital and Culture: Master Keys to Development. Cepal Review", 69, December. <http://www.ecalc.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/7/lcg2067/klikberg.pdf>. (19/03/2004).

- Malthus, T.R. 1976. *An Essay on the Principle of Population and a Summary View of the Principle of Population* (Edited by A. Flew) (Middlesex: Penguin Books).
- McClelland, D.C. 1980. "Dorongan Hati Menuju Modernisasi", dalam M. Weiner (ed.), *Modernisasi: Dinamika Pertumbuhan* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press).
- Munasinghe, M. 1993. *Environmental Economics and Sustainable Development* (Washington, D.C.: The World Bank).
- Pranadji, T. 2002. "Otonomi Daerah dan Daya Saing Agribisnis: Pelajaran dari Provinsi Lampung". *Jurnal Analisis Kebijakan Pertanian*, 1(2). Pusat Penelitian dan Pengembangan Ekonomi. Bogor.
- _____. 2003. "Menuju Transformasi Kelembagaan dalam Pembangunan Pertanian dan Pedesaan". Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian. Bogor.
- Scherr, S.J. and S. Yadav. 1996. "Land Degradation in the Developing World: Implications for Food, Agriculture, and the Environment to 2020". *Food, Agriculture and the Environment Discussion Paper 4*. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Sudarsono, H. 2003. "Otonomi Daerah: Antara Harapan dan Kenyataan". Makalah Seminar Nasional Ikatan Sosiologi Indonesia tentang Indonesia Pasca Amendemen UUD 1945: Tinjauan Sosiologis, 5 Agustus, Jakarta.
- Thijssse, J.P. 1982. "Apakah Jawa Akan Menjadi Padang Pasir?" dalam Sajogyo (ed.), *Ekologi Pedesaan: Sebuah Bunga Rampai* (Jakarta: Penerbit C.V. Rajawali).
- Tjondronegoro, S.M.P. 2004. "Pembangunan, Modal dan Modal Sosial". Makalah Seminar Sehari tentang Pembangunan Berbasis Nilai-nilai Sosial Budaya Bangsa, Departemen Dalam Negeri - Ikatan Sosiologi Indonesia, 30 Juni, Jakarta.
- Ward, B. dan R. Dubos. 1980. *Hanya Satu Bumi: Perawatan dan Pemeliharaan Sebuah Planet Kecil*. Diterbitkan untuk Lembaga Ekologi Universitas Padjadjaran dan Yayasan Obor (Jakarta: Penerbit P.T. Gramedia).

Kebijakan Kependudukan dan Pembangunan Berkelanjutan*

Prijono Tjiptoherijanto

Strategi pembangunan yang bertumpu pada pertumbuhan tanpa melihat potensi penduduk yang ada akan mengakibatkan pembangunan tidak akan berlangsung secara berkesinambungan. Krisis ekonomi pada akhir dekade 1990-an merupakan salah satu contoh bahwa terjadinya krisis tersebut tidak terlepas dari kebijakan ekonomi yang kurang mengindahkan dimensi kependudukan. Meski Garis-garis Besar Haluan Negara telah menyebutkan bahwa pembangunan nasional adalah pembangunan sumber daya manusia yang seiring dengan pembangunan ekonomi namun pembangunan nasional yang dilakukan terfokus pada pembangunan ekonomi. Di samping itu pemilihan sasaran pembangunan ekonomi, khususnya pengembangan industri tidak memperhatikan dan memperhitungkan kondisi penduduk yang ada. Padahal, jika dimensi kependudukan dalam perencanaan pembangunan diintegrasikan dengan pembangunan daerah, misalnya, maka manfaat paling mendasar yang diperoleh adalah besarnya harapan penduduk yang ada di daerah tersebut akan menjadi pelaku pembangunan, sekaligus penikmat hasil pembangunan.

PENDAHULUAN

PADA dekade tahun 1990-an, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) banyak melakukan pertemuan internasional untuk merumuskan strategi pembangunan global dalam rangka meningkatkan kesejahteraan umat manusia secara berkelanjutan. Berbagai pertemuan tersebut dirasakan perlu karena melihat kenyataan di banyak negara bahwa pem-

angunan justru makin memperlebar jurang perbedaan kesejahteraan serta kurang memperhatikan azas keberlangsungan bagi umat manusia di masa mendatang.

Dimulai dengan konferensi tentang lingkungan hidup dalam rangka mewujudkan pembangunan berkelanjutan pada tahun 1992 di Brazil (*Rio Conference*), berturut-turut kemudian diadakan konferensi tentang Kependudukan dan Pembangunan (*International Conference on Population and Development*) di Cairo pada tahun 1994, konferensi tentang Gender dan Pemberdayaan Perempuan di Cina pada tahun 1995, konferensi tentang

* Makalah disampaikan pada sosialisasi hasil sidang ICPD (*International Conference on Population and Development*), yang diselenggarakan oleh Direktorat Jenderal Administrasi Kependudukan, Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 23 November 2004.

Pembangunan Sosial di Kopenhagen tahun 1995, serta beberapa konferensi lainnya.

Hasil dari berbagai konferensi tersebut kemudian disarikan dan dijadikan acuan bagi arah dan strategi pembangunan global abad ke-21 dalam pertemuan puncak yang dinamakan *Millennium Development Summit* (MDS) di New York pada bulan September tahun 2000. MDS menghasilkan deklarasi yang kemudian dikenal dengan *Millennium Development Goals* (MDGs).

PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN

Pengertian

Kesepakatan Rio tahun 1994 yang masih dianut sampai saat ini mengemukakan bahwa: "*Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*". Dengan demikian, secara umum dapat diartikan bahwa pembangunan berkelanjutan adalah upaya terencana untuk menjamin kesejahteraan umat manusia secara adil dan merata antara generasi sekarang dan generasi yang akan datang.

Konsep tentang pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) datang pertama kali dari *World Commission on Environment and Development* (WCED). Mengacu pada konsep yang dikembangkan oleh WCED, maka krisis lingkungan dan pembangunan tidak da-

pat dipecahkan secara terpisah, tetapi harus secara terkait. Memecahkan krisis lingkungan secara tersendiri hanya akan memperparah krisis pembangunan, yang pada gilirannya akan kembali menimbulkan masalah lingkungan hidup yang lebih besar lagi. Oleh karena itu, pembangunan harus dapat dilanjutkan untuk memenuhi kebutuhan masa kini, tanpa mengorbankan kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kehidupannya pula. Ini berarti bahwa pembangunan harus disertai dengan upaya melestarikan kemampuan lingkungan dalam menjalankan fungsinya untuk seterusnya. Untuk mencapai keadaan yang memungkinkan keberlanjutan, strategi WCED memuat beberapa sasaran yang harus dicapai dalam dasawarsa pembangunan mendatang ini menjelang tahun 2000, antara lain:

1. Menghidupkan pertumbuhan ekonomi secara merata di seluruh dunia serta menghapuskan kemiskinan di negara berkembang yang merupakan salah satu sumber perusakan sumber alam dan lingkungan hidup yang utama. Di negara maju pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi diperlukan untuk mendorong pengembangan perekonomian dunia.
2. Mengubah kualitas pertumbuhan, yakni tidak lagi intensif bahan dan intensif energi, serta dampak yang lebih merata dan lebih adil. Pembangunan harus disertai dengan langkah untuk menjaga "stok" modal lingkungan, menyempurnakan pemerataan pendapatan, dan mengu-

rangi kerentanan terhadap krisis ekonomi.

3. Pemenuhan kebutuhan pokok manusia, yaitu lapangan kerja, pangan, energi, air dan sanitasi.
4. Laju pertumbuhan penduduk yang berkelanjutan, yang jumlahnya sesuai dengan kemampuan produktif ekosistem.
5. Konservasi dan peningkatan kualitas pangkalan sumber daya (*resource base*), antara lain sumber pertanian (lahan, sungai, hutan), sumber energi, kapasitas biosfir untuk menyerap produk sampingan penggunaan energi, dan sebagainya.
6. Reorientasi teknologi dan pengelolaan risiko agar mengarah kepada teknologi hemat dan bersih lingkungan serta penanggulangan risiko lingkungan.
7. Penggabungan/keterpaduan lingkungan hidup dengan ekonomi dalam pengambilan keputusan.

Jika dilihat pada ketujuh aspek di atas, maka terdapat tiga aspek penting yang harus benar-benar diperhatikan yaitu: (1) aspek pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan; (2) aspek pembangunan sosial yang berkelanjutan untuk mencapai kualitas hidup yang tinggi; dan (3) aspek pengelolaan kualitas lingkungan hidup yang berkelanjutan. Ketiga aspek di atas harus dilihat dalam konteks perkembangan kependudukan. Aspek pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan merujuk pada penempatan peran penduduk sebagai pelaku utama ke-

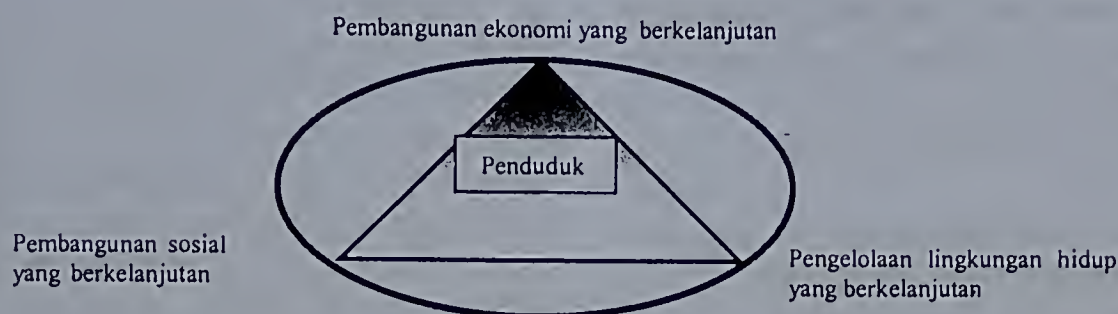
giatan ekonomi. Jadi, penduduk sebagai subjek pembangunan. Aspek pembangunan sosial yang berkelanjutan merupakan penjabaran dari penempatan peran penduduk sebagai objek pembangunan; dengan kata lain, penduduk sebagai penikmat pembangunan. Aspek pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan menempatkan peran penduduk sebagai pemelihara lingkungan hidup demi kehidupan generasi mendatang (lihat Gambar 1).

Pemikiran di atas didasari pada kenyataan bahwa pertumbuhan memiliki *limit to growth*, atau bahwa suatu pertumbuhan ada batasnya. Jika batas dari pertumbuhan terlampaui maka yang kemudian terjadi adalah terjadinya "pemusnahan" atas hasil-hasil pembangunan tersebut. Nampaknya ini yang sedang berlangsung di Indonesia dengan terjadinya krisis ekonomi sekarang ini. Jika diingat beberapa tahun yang lalu selalu ada peringatan bahwa perekonomian kita terlalu memanas dan lain sebagainya, itu adalah kata lain bahwa pertumbuhan ekonomi kita sedang memasuki apa yang disebut dengan *limit to growth*. Bahwa pertumbuhan ekonomi tersebut tidak dapat dipacu lebih tinggi lagi dengan melihat pada kondisi fundamental yang ada.

Ada beberapa kritik lagi yang ditujukan kepada konsep pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan, yaitu: (1) prakarsa biasanya dimulai dari pusat dalam bentuk rencana formal; (2) proses penyusunan program bersifat statis dan didomi-

Gambar 1

KERANGKA KONSEPTUAL PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN



nasi oleh pendapat pakar dan teknokrat; (3) teknologi yang digunakan biasanya bersifat *scientific* dan bersumber dari luar; (4) mekanisme kelembagaan bersifat *top-down*; (5) pertumbuhannya cepat namun bersifat mekanistik; (6) organisatornya adalah para pakar spesialis; dan (7) orientasinya adalah bagaimana menyelesaikan program/proyek secara cepat sehingga mampu menghasilkan pertumbuhan. Dengan melihat pada kriteria di atas, nampak bahwa peran penduduk lokal dalam proses pembangunan sangat sedikit.

Kritik para ahli terhadap orientasi pembangunan yang mengutamakan pada pertumbuhan tersebut telah berlangsung pada paruh waktu pertama tahun 1980-an. Para cendekiawan dari *Massachusetts Institute of Technology* dan *Club of Rome* pada kurun waktu tersebut gencar mengeritik orientasi pembangunan ekonomi tersebut. Itulah yang kemudian melahirkan pemikiran terhadap pembangunan berkelanjutan atau juga pembangunan yang berpusat pada manusia.

Untuk mencapai pembangunan berkelanjutan perlu pertimbangan dan pengelolaan sedemikian rupa agar keterkaitan antara penduduk, sumber daya, lingkungan dan pembangunan (sosial dan ekonomi) tercipta dalam suatu keseimbangan yang dinamis. Untuk menciptakan hal tersebut, perlu digariskan kebijakan pembangunan yang tegas untuk menghindari pola konsumsi dan produksi yang tidak berkelanjutan. Di samping itu, penting dikembangkan kebijakan kependudukan untuk menciptakan agar penduduk dapat terpenuhi kebutuhannya sekarang tanpa kompromi, sehingga mengurangi kesempatan generasi yang akan datang untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Aspek pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan banyak dibahas dalam Pertemuan Bumi di Rio, Brazil, tahun 1992 yang kemudian diikuti dengan Rio+5 dan Rio+10, yang kemudian dikenal dengan *World Summit on Sustainable Development (WSSD)*, di Johannesburg, Afrika Selatan, pada tahun 2002 yang lalu. Sebagai-

mana dikemukakan di atas, masalah pembangunan sosial juga banyak dibahas antara lain di Kopenhagen dan Cina, sementara masalah kependudukan dibahas di Cairo, Mesir, pada tahun 1994.

International Conference on Population and Development (ICPD)

Perhatian dunia tentang kependudukan dan pembangunan telah berlangsung cukup lama. Hal itu dapat diamati dari deklarasi yang dihasilkan sejak dari konferensi kependudukan sedunia tahun 1974 di Bucharest, dilanjutkan di Mexico City tahun 1984 sampai dengan di Cairo pada tahun 1994 yang secara konsisten menekankan bahwa integrasi kebijakan kependudukan dan pembangunan merupakan hal yang penting. Perbedaannya adalah adanya pergeseran isu sentral dan cara pendekatan pada masing-masing konferensi sesuai dengan situasi dan kondisi yang berkembang.

Pada konferensi kependudukan sedunia di Bucharest tahun 1974, disepakati perlunya mengendalikan pertumbuhan penduduk. Mulai saat itu mulai terjadi perubahan paradigma pembangunan kependudukan dari yang semula bersifat pro-natalis ke anti-natalis. Argumentasinya didasarkan pada pendapat Malthus bahwa pertumbuhan penduduk yang tidak terkendali akan berdampak buruk bagi peningkatan kesejahteraan umat manusia. Pada era tersebut penanganan masalah pengaturan kelahiran di-

lakukan dengan pemakaian alat kontrasepsi.

Pada konferensi kependudukan sedunia di Mexico tahun 1984, isu pengelolaan pertumbuhan penduduk berubah dari penggunaan alat kontrasepsi kepada pembangunan dalam arti luas (*beyond family planning*). Oleh karena itu, konferensi Mexico mengeluarkan suatu slogan yang sangat terkenal yaitu "*development is the best contraceptive*". Dasar pemikirannya adalah bahwa pembangunan, baik pembangunan ekonomi maupun sosial, akan berdampak pada pembentukan norma tertentu mengenai anak. Hal ini didasarkan pada berbagai hasil studi yang menunjukkan bahwa makin tinggi status sosial ekonomi keluarga akan berdampak pada semakin sedikitnya jumlah anak yang mereka miliki. Oleh karena itu, dalam upaya pengaturan kelahiran yang dibutuhkan bukan pelaksanaan program keluarga berencana dalam arti pelayanan kontrasepsi namun yang lebih diperlukan adalah pembangunan sosial ekonomi. Namun pada kenyataannya kerangka pikir tersebut banyak tidak berjalan di berbagai negara. *Pertama*, di banyak negara, pembangunan ekonomi dan sosial membutuhkan waktu yang lama. Bahkan dalam beberapa kasus banyak negara yang terjebak dalam kemiskinan sehingga mengalami kesulitan untuk membangun kondisi ekonominya. *Kedua*, apabila tujuannya adalah untuk mengendalikan penduduk maka program keluarga berencana terbukti sebagai suatu program yang efektif.

Selain itu, pada periode sebelum Konferensi di Cairo tahun 1994 (*International Conference on Population and Development*), perhatian terhadap isu kependudukan lebih difokuskan pada upaya pengendalian kuantitas penduduk. Akibatnya, sebelum konferensi tersebut peran negara dalam menentukan arah kebijakan terasa lebih dominan dibandingkan dengan peran penduduk (individu). Upaya tersebut dimanifestasikan lebih kepada pendekatan demografi yaitu pengaturan kelahiran, penurunan kematian serta pengarahan mobilitas penduduk. Pendekatan yang lebih berbasiskan pada demografi tersebut mendapat banyak kecaman terutama dari mereka yang sangat memperhatikan hak asasi manusia, kesejahteraan, maupun pemberdayaan perempuan (Jones, 1998), karena dalam praktek program pengendalian kuantitas penduduk lebih menekankan kepentingan negara dibandingkan dengan kepentingan penduduk.

International Conference on Population and Development (ICPD) tahun 1994 di Cairo dapat dipandang sebagai momentum perubahan mendasar dari pendekatan masalah kependudukan dalam pembangunan walaupun, menurut Jones (1998), perubahan tersebut bukanlah berlangsung tiba-tiba namun melalui proses yang cukup panjang sejak tahun 1985. Beberapa karya yang cukup mempengaruhi perubahan kerangka konsep kependudukan dalam pembangunan antara lain dikembangkan oleh Rosenfield dan Maine (1985) yang membe-

rikan nuansa kesehatan masyarakat, Germain (1987) memberikan penekanan pada pemberdayaan perempuan, Dixon-Muller (1993) serta Sen, Germain and Chen (1994) yang juga memberikan penekanan pada pemberdayaan perempuan dan hak individu (Jones, 1998).

Secara ideal setiap kebijakan publik termasuk juga kebijakan kependudukan perlu mempertimbangkan tiga tataran kepentingan, yaitu individu, masyarakat dan negara atau wilayah, secara seimbang. Dengan demikian sebagai bagian dari kebijakan publik, tujuan akhir dari kebijakan kependudukan juga harus mendukung perbaikan kondisi sosial ekonomi individu, negara dan masyarakat (Keyfitz dalam Sukamdi, 1992). Bahkan, kesejahteraan individu merupakan tujuan yang harus dikedepankan. Sebab dengan tercapainya kesejahteraan individu secara merata, secara otomatis kesejahteraan masyarakat pada umumnya juga akan tercapai. Sebaliknya, kesejahteraan masyarakat atau negara secara agregat tidak selalu berarti bahwa kesejahteraan individu yang ada dalam agregasi tersebut juga tercapai.

Akan tetapi dalam kenyataan yang terjadi adalah sebaliknya, yaitu bahwa kecenderungan yang dominan adalah munculnya kepentingan negara (*national interest*) yang lebih menonjol. Kemudian, berdasarkan logika negara, kepentingan tersebut diterjemahkan ke dalam tataran masyarakat dan individu. Masalah yang

seringkali muncul adalah bahwa tidak selalu ketiga kepentingan tersebut cocok atau paralel, sehingga dalam beberapa kasus hak individu dan masyarakat terabaikan ketika kepentingan negara menjadi segala-galanya. Atas nama kepentingan negara, target kuantitatif harus segera tercapai, sehingga dalam berbagai program kependudukan tekanannya lebih ke aspek makro daripada mikro. Ketika kepentingan negara lebih terkedepankan maka akan muncul pelanggaran hak individu dan isu-isu mengenai hak asasi manusia (HAM) akan menjadi isu penting.

Arus pemikiran tentang hak asasi manusia menjadi semakin berkembang secara global (internasional) pada periode akhir tahun 1980-an. Untuk kependudukan, pembahasan secara eksplisit berkembang dalam *International Conference on Population and Development* (ICPD) tahun 1994 di Cairo, yang kemudian dikenal dengan *right based approach*.¹ Di dalam konferensi ini, penekanan dilakukan terhadap tiga isu pokok, yaitu *dignity of individual, human rights*, dan *social values*. Secara implisit ketiga aspek tersebut meletakkan hak individu sebagai perhatian pokok dalam pembangunan kependudukan. Di samping itu, konferensi ini juga menegaskan bahwa manusia merupakan pusat perhatian dalam pembangunan ber-

kelanjutan, karena penduduk merupakan sumber daya yang paling penting dan paling bernilai.

Konferensi kependudukan yang diadakan di Cairo pada tahun 1994 secara umum bertujuan untuk menjadikan penduduk sebagai subjek dan objek pembangunan. Sebagai subjek pembangunan, maka penduduk tersebut harus menjadi SDM yang berkualitas. Sedangkan sebagai objek pembangunan, maka penduduk tersebut harus mampu menikmati hasil-hasil pembangunan. Beberapa tujuan dan sasaran khusus dari konferensi Cairo yang relevan dengan kondisi pembangunan nasional Indonesia meliputi:

1. Meningkatkan kualitas hidup melalui kebijakan serta program kependudukan dan pembangunan untuk mencapai penanggulangan kemiskinan serta pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan dalam konteks pembangunan berkelanjutan.
2. Upaya menjamin akses penuh pendidikan dasar atau sederajat bagi laki-laki dan perempuan secepatnya, jika mungkin sebelum tahun 2015.
3. Memajukan keadilan dan kesetaraan gender serta pemberdayaan perempuan; menghapus seluruh bentuk kekerasan terhadap perempuan; dan menjamin kemampuan perempuan untuk mengontrol kehidupan fertilitas mereka sendiri adalah dasar dari keterkaitan program kependudukan dan pembangunan.

¹ *Rights based development* mengacu pada pemikiran bahwa setiap penduduk, tanpa membedakan asal usul, memiliki hak yang sama untuk berpartisipasi dan menikmati hasil pembangunan.

4. Menurunkan tingkat kematian bayi di bawah 35 per 1.000 kelahiran hidup dan tingkat kematian Balita di bawah 45 per 1.000.
5. Menurunkan tingkat kematian ibu hamil dan melahirkan sampai di bawah 125 per 100.000 kelahiran hidup untuk negara-negara berkembang.
6. Pada tahun 2005 menjamin paling tidak 90 persen dan pada tahun 2010 paling tidak 95 persen dari penduduk usia 15-24 tahun memiliki akses pada KIE (Komunikasi, Informasi, dan Edukasi) serta pelayanan untuk mengembangkan *life skills* yang dibutuhkan untuk mengurangi kerentanan mereka terhadap infeksi HIV, di mana pada tahun 2005 diupayakan terjadi penurunan prevalensi HIV/AIDS secara global dan pada tahun 2010 terjadi penurunan prevalensi sebesar 25 persen di negara-negara yang prevalensinya tinggi.
7. Isu kependudukan harus diintegrasikan dalam formulasi, pelaksanaan, *monitoring*, dan evaluasi dari kebijakan dan program yang terkait dengan pembangunan berkelanjutan.
8. Memperkuat kerja sama antara pemerintah, organisasi internasional, dan dunia usaha dalam mengidentifikasi lingkup kerja sama yang baru.

Untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut, maka peserta konferensi merekomendasi rencana aksi (*Programme of Action/PoA*) yang perlu

dilakukan oleh masing-masing negara. Program aksi tersebut dikembangkan dalam kerangka waktu 20 tahun sesuai dengan banyaknya sasaran yang ingin dicapai pada tahun 2015. PoA tersebut kemudian dikaji, dalam arti dilihat tingkat pencapaiannya setiap lima tahun dan bukan pada substansi komitmen yang telah disepakati. Pada tahun 1999 telah dilakukan pertemuan ICPD+5 dan kemudian pada tahun 2004 dilakukan pertemuan ICPD+10.

Pertemuan ICPD+10 yang diselenggarakan di New York pada tanggal 11-14 Oktober 2004 yang lalu difokuskan pada peningkatan kembali komitmen masyarakat dunia tentang pentingnya aspek kependudukan dalam mewujudkan pembangunan berkelanjutan. Rangkaian kegiatan yang penting dalam pertemuan tersebut adalah penyampaian *statement* dari setiap negara dalam Sidang Umum PBB yang berlangsung pada tanggal 14 Oktober 2004. Setiap negara menyampaikan laporan tentang pencapaian PoA ICPD selama 10 tahun terakhir dan juga bagaimana pandangan negara-negara tersebut terhadap komitmen ke depan untuk mencapai sasaran ICPD tahun 2015. Dalam konteks ini, maka setiap negara tetap pada komitmen untuk mendukung komitmen ICPD dan mendesak PBB agar memasukkan unsur pertumbuhan penduduk, yaitu *reproductive health and reproductive rights including family planning* ke dalam sasaran MDG yang memang selama ini belum ada.

Di samping itu, pada tanggal 13 Oktober 2004 disampaikan pula deklarasi komitmen dari berbagai tokoh dunia tentang dukungan terhadap ICPD. Ratusan tokoh dunia yang terdiri dari Kepala Negara, Kepala Pemerintahan, pemenang Nobel, pelaku bisnis, tokoh agama, dan lain sebagainya, yang turut menandatangani deklarasi ini. Dua tokoh Indonesia yang dimasukkan PBB sebagai pendukung deklarasi tersebut adalah K.H. Abdurrahman Wahid selaku mantan Presiden dan Megawati Soekarnoputri, juga selaku mantan Presiden RI.

Millennium Development Summit (MDS)

Millennium Development Summit merupakan pertemuan global untuk mengembangkan strategi pembangunan abad ke-21 yang diselenggarakan di New York, Amerika Serikat, pada bulan September 2000. Presiden Indonesia saat itu K.H. Abdurrahman Wahid merupakan salah satu dari 178 Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan yang hadir dalam pertemuan tersebut. MDS merupakan penyatuan konsep dari berbagai pertemuan yang telah dilakukan oleh PBB pada kurun waktu tahun 1990-an. Deklarasi yang dihasilkan oleh pertemuan tersebut (MDGs) merupakan intisari dari berbagai kesepakatan sebelumnya.

Dengan demikian, MDS termasuk juga MDGs tidak dapat dipisahkan dengan kesepakatan-kesepakatan per-

temuan sebelumnya termasuk ICPD. Perbedaan MDGs dengan deklarasi pertemuan sebelumnya seperti PoA ICPD adalah bahwa MDGs lebih memuat sasaran yang harus dicapai oleh negara pada tahun 2015 sedangkan deklarasi pada konferensi sebelumnya termasuk ICPD lebih memuat bagaimana upaya untuk mencapai target-target tersebut. Tujuan dan sasaran *millennium development goals* dapat dilihat pada Lampiran 1. MDGs hanya dapat dicapai jika sasaran deklarasi konferensi-konferensi sebelumnya termasuk ICPD juga tercapai. Sekjen PBB mengemukakan: "*The Millennium Development Goals, particularly the eradication of extreme poverty and hunger, cannot be achieved if questions of population and reproductive health are not squarely addressed. And that means stronger efforts to promote women's rights, and greater investment in education and health, including family planning*".

Tujuan dan sasaran MDGs sangat komprehensif meliputi aspek pembangunan sosial termasuk kesehatan, pendidikan, dan pemberdayaan perempuan; pembangunan ekonomi terutama dikaitkan dengan pengentasan kemiskinan, pengelolaan lingkungan hidup dan kemitraan. Namun demikian para ahli kependudukan, pelaksana program dan mereka yang banyak terlibat dengan ICPD 1994 di Cairo melihat bahwa MDGs belum komprehensif sebagaimana yang diinginkan. Aspek yang dirasakan terlewatkan dalam MDGs adalah mencantumkan secara eksplisit persoal-

an pertumbuhan penduduk, utamanya terkait dengan *reproductive health and reproductive rights*. Oleh karena itu, sebagaimana dikemukakan di atas, pada dua tahun terakhir ini dan puncaknya adalah pada peringatan ICPD +10 baru-baru ini, sedang diupayakan untuk merevisi tujuan dan sasaran MDGs agar memasukkan unsur kesehatan reproduksi termasuk keluarga berencana. Upaya tersebut dimungkinkan oleh karena tahun 2005 merupakan tahun pelaksanaan MDGs +5 di mana pada saat itu akan dilakukan evaluasi pelaksanaan MDGs.

KEBIJAKAN DAN PROGRAM KEPENDUDUKAN DI INDONESIA

Penempatan penduduk sebagai titik sentral pembangunan tidak saja merupakan program nasional namun juga komitmen hampir seluruh bangsa di dunia yang tergabung dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa. Walaupun diakui bahwa komitmen tersebut akhir-akhir ini mengalami penurunan terutama terkait dengan pengendalian kelahiran. Komitmen pendanaan masyarakat internasional untuk program kependudukan² yang telah disepakati dalam ICPD 1994

di Cairo tidak pernah tercapai.³ Akibatnya, banyak pihak meragukan apakah sasaran ICPD Cairo 1994 akan dapat dicapai. Akibatnya, sasaran MDGs pun akan menjadi sulit untuk dicapai.

Indonesia, sebagai salah satu negara dengan penduduk terbesar keempat di dunia dengan penduduk berjumlah sekitar 216 juta jiwa saat ini, sangat mendukung upaya internasional untuk melihat pembangunan secara komprehensif, dengan menempatkan penduduk sebagai titik sentral perhatian. Oleh karena itu, Indonesia sangat mendukung hasil ICPD 1994 dan juga berperan aktif dalam menentukan arah kebijakan kependudukan secara global. Dukungan Indonesia terhadap kebijakan global kependudukan tidak saja demi kepentingan nasional, yaitu meningkatkan kesejahteraan penduduk dan masyarakat Indonesia, namun juga demi kepentingan global (kepentingan seluruh umat manusia untuk menyelamatkan planet bumi, karena kita semua hidup dalam satu planet bumi).

Perbedaan yang sangat mendasar dari kebijakan dan program kependudukan di Indonesia sebelum dan sesudah ICPD 1994 adalah dalam hal pendekatan. Pasca ICPD 1994, ke-

tional Development Institute) melakukan analisis dan perhitungan secara periodik dengan mengambil data dari seluruh negara.

³ICPD 1994 di Cairo menyepakati bahwa negara maju menyediakan dana 0,7 persen dari Produk Nasional Bruto (PNB) mereka untuk program kependudukan dan pembangunan global.

²Dana untuk program kependudukan sangat luas sifatnya termasuk dana untuk kesehatan, pendidikan, keluarga berencana, penanggulangan HIV/AIDS dan sebagainya. Untuk klasifikasi dan kategori pendanaan kependudukan ini, UNFPA bekerja sama dengan NIDI (*the Netherlands Interna-*

bijakan kependudukan sebagaimana juga kebijakan pembangunan lainnya, lebih mengedepankan masalah hak asasi manusia. Program keluarga berencana saat ini tidak lagi ditekankan pada pendekatan demografis dalam upaya penurunan kelahiran, namun dikaitkan dengan pemenuhan hak reproduksi individu/pasangan. Peningkatan kualitas pelayanan kemudian menjadi fokus pengembangan program saat ini. Ini juga diberlakukan untuk program-program lainnya, seperti kesehatan maupun upaya perpindahan penduduk melalui program transmigrasi. Berbeda dengan pendekatan lama, program transmigrasi saat ini difokuskan pada pembangunan wilayah yang akan menjadi penarik bagi penduduk untuk datang ke wilayah tersebut.

Secara umum terdapat tiga aspek yang menjadi fokus kebijakan kependudukan di Indonesia. *Pertama*, pengendalian kuantitas penduduk. Di dalam kebijakan ini kebijakan yang paling menonjol adalah pengelolaan kuantitas penduduk melalui pengaturan kehamilan dan kelahiran (program keluarga berencana) dan penurunan kematian (program kesehatan). *Kedua*, peningkatan kualitas penduduk melalui program kesehatan dan pendidikan. *Ketiga*, pengarahannya mobilitas penduduk utamanya melalui program transmigrasi dan pembangunan wilayah. Di samping itu, penyempurnaan sistem informasi kependudukan juga menjadi fokus kebijakan kependudukan di Indonesia.

Namun, jika diperhatikan secara lebih mendalam, selama ini kebijakan dan program kependudukan di Indonesia sangat menitikberatkan pada upaya untuk mengelola pertumbuhan penduduk. Upaya tersebut dilakukan melalui program keluarga berencana. Tidak seperti halnya program keluarga berencana di banyak negara lainnya, program keluarga berencana di Indonesia tidak semata-mata berupa pelayanan kontrasepsi kepada pasangan yang membutuhkan. Program keluarga berencana dikaitkan dengan upaya untuk memberdayakan keluarga agar dapat mandiri baik secara ekonomi maupun non-ekonomi. Pelaksanaan program keluarga berencana yang dilaksanakan oleh pemerintah diarahkan untuk membantu keluarga miskin (pra-sejahtera dan sejahtera I) agar mereka dapat meningkatkan kesejahteraan di samping mampu mengatur kehidupan reproduksinya.

Pembangunan kependudukan yang meliputi pengaturan kuantitas, pengembangan kualitas dan pengarahannya persebaran dan mobilitas merupakan pembangunan sumber daya manusia. Dengan pengertian ini, maka penduduk merupakan titik sentral pembangunan. Di satu sisi, penduduk harus dibangun agar mampu menjadi pelaku atau sumber daya pembangunan. Dalam hal ini, menjadi hak bagi penduduk untuk mendapatkan pelayanan kesehatan dan pendidikan dalam arti luas, termasuk pendidikan keagamaan, moral dan etika, sehingga yang bersangkutan memiliki ke-

sempatan untuk meningkatkan kualitas hidupnya. Di sisi lain, penduduk juga memiliki persamaan hak untuk menikmati hasil-hasil pembangunan. Untuk mencapai hal tersebut, maka strategi pembangunan harus benar-benar memperhatikan kondisi kependudukan sehingga hasil-hasil pembangunan tersebut dapat dirasakan oleh sebagian besar penduduk yang ada.

Dari ketiga aspek kependudukan tersebut, dapat dikatakan bahwa Indonesia telah cukup berhasil dalam mengendalikan pertumbuhan penduduk melalui keberhasilan program keluarga berencana selama empat dekade terakhir ini. Tingkat kelahiran turun dari rata-rata 5,6 pada tahun 1970-an menjadi 2,6 pada tahun 2002/2003 yang lalu. Dampaknya adalah pertumbuhan penduduk (LPP) turun dari 2,32 pada kurun waktu 1971-1980 menjadi 1,48 pada kurun waktu 1990-2000. Walaupun LPP menurun tetapi sebagai dampak dari *demographic momentum*,⁴ jumlah penduduk terus meningkat.

Profesor Widjojo Nitisastro pada tahun 1970 melakukan proyeksi pen-

duduk Indonesia sampai dengan tahun 1991 dengan mempergunakan data Sensus Penduduk 1961. Hasil proyeksi penduduk yang dilakukan oleh Prof. Nitisastro menggunakan skenario C. Skenario C didasarkan pada asumsi bahwa program KB di Indonesia tidak akan berkembang karena tidak mendapat dukungan baik oleh pemerintah maupun oleh masyarakat. Hasil proteksi menunjukkan bahwa tanpa program KB maka pada tahun 1990 jumlah penduduk Indonesia diperkirakan mencapai jumlah 226 juta. Sedangkan kenyataan yang ada berdasarkan Sensus Penduduk (SP) tahun 1990 adalah 179 juta. Berarti laju pertumbuhan penduduk dapat dihambat hingga menghasilkan selisih jumlah penduduk sekitar 47 juta (BKKBN, 2004). Banyak implikasi yang dirasakan dari *saving* jumlah penduduk tersebut terutama jika dikaitkan dengan kondisi sosial-ekonomi Indonesia dewasa ini.

Aspek lain dari kependudukan (kualitas dan persebaran/mobilitas penduduk) masih menghadapi permasalahan yang serius dibandingkan dengan pengendalian kuantitas dan pertumbuhan penduduk. Sampai sedemikian jauh, walaupun pada tataran ke-

⁴*Demographic momentum* adalah pertumbuhan yang disebabkan oleh besarnya jumlah penduduk yang berada pada usia reproduksi, sebagai akibat tingginya tingkat kelahiran pada masa lalu. Penduduk tidak mengalami lagi penambahan (*zero population growth/ZPG*) setelah dalam jangka waktu yang panjang telah mencapai kondisi penduduk tumbuh seimbang (PTS). Yang dimaksud dengan penduduk tumbuh seimbang (PTS) adalah kondisi di mana angka kelahiran dan kematian rendah (untuk angka kelahiran, seorang perempuan memiliki jum-

lah anak rata-rata paling tinggi dua orang dalam jangka waktu lama, minimal satu generasi). Dalam jangka panjang, PTS akan menuju pada penduduk tanpa pertumbuhan, yaitu suatu kondisi penduduk pada suatu wilayah atau daerah tertentu tidak mengalami penambahan jumlah karena pertumbuhan alami (ditentukan oleh angka kelahiran dan kematian tetapi tidak termasuk oleh akibat migrasi) yang sudah mencapai nol.

bijakan telah secara sungguh-sungguh mengembangkan konsep pembangunan yang berwawasan kependudukan, pemerintah tampaknya belum dapat secara optimal mengimplementasikan dan mengintegrasikan kebijakan tersebut dalam berbagai program sektoral.⁵ Ada beberapa alasan mengapa hal itu terjadi, antara lain: *Pertama*, agar perhatian kita terfokus pada suatu masalah, maka dalam implementasi program seringkali kita harus membagi masalah dan pemecahannya secara sektoral.

Banyak sekali hambatan yang masih terjadi dalam mengimplementasikan pembangunan kualitas dan persebaran penduduk. *Pertama*, kematian ibu hamil dan melahirkan (angka tahun 2002/2003 adalah 307 per 100 ribu kelahiran hidup) masih merupakan persoalan kesehatan utama di Indonesia saat ini; diperkirakan bahwa sasaran MDGs sebesar 125 tahun 2015 sulit dicapai. Upaya menurunkan angka kematian bayi (AKB) dapat dipandang berhasil. Menurut data Survei Demografi dan Kesehatan Indonesia (SDKI) 2002/2003, AKB adalah 35 per 1.000 kelahiran. Padahal angka ini adalah sasaran tahun 2015. Pencapaian *universal education* untuk sekolah dasar juga dapat dikatakan berhasil. Namun, Indonesia mengalami banyak kendala pada tingkat pendidikan selanjutnya, dengan tingginya angka putus sekolah setelah sekolah dasar. Wajib belajar sembilan tahun memang merupakan kebijakan yang sangat mendukung, namun kebijakan ini masih baru saja dilaksa-

nakan dalam beberapa tahun terakhir ini. Amandemen UUD 1945 yang memberikan perhatian lebih besar pada bidang kesehatan dan pendidikan merupakan harapan besar pada percepatan peningkatan kualitas penduduk tersebut.

Kedua, pembangunan yang masih terpusat pada wilayah tertentu menyebabkan persebaran penduduk antardaerah di Indonesia sangat tidak merata. Ini tentu saja sangat tidak mendukung terwujudnya pembangunan berkelanjutan. Desentralisasi diharapkan lebih pemeratakan proses pembangunan tersebut, yang pada gilirannya akan berpengaruh pada persebaran penduduk. Namun sampai tahap sekarang ini, desentralisasi juga masih belum menemukan format yang ideal.

Salah satu penjelasan mengapa Indonesia sebelum reformasi kurang serius dalam menangani pembangunan kependudukan adalah karena, seperti halnya di banyak negara berkembang, perhatian pemerintah lebih diutamakan pada upaya memacu pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi kemudian dijadikan ukuran keberhasilan pembangunan nasional yang pokok. Walaupun Indonesia memiliki wawasan trilogi pembangunan yaitu pertumbuhan, pemerataan, dan stabilitas, namun pada kenyataannya pertumbuhan senantiasa mendominasi strategi pembangunan nasional.

Strategi pembangunan yang bertumpu pada pertumbuhan tanpa melihat potensi penduduk yang ada tidak berlangsung secara berkesinam-

bungan. Jika dikaitkan dengan krisis ekonomi pada akhir dekade 1990-an, terjadinya krisis tersebut tidak terlepas dari kebijakan ekonomi yang kurang mengindahkan dimensi kependudukan. Strategi ekonomi makro yang tidak dilandasi pada situasi/kondisi ataupun potensi kependudukan yang ada menyebabkan pembangunan ekonomi tersebut menjadi sangat rentan terhadap perubahan. Belum ada strategi pembangunan yang benar-benar berorientasi serius pada aspek kependudukan selama ini.

Sejauh ini walaupun disebutkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) bahwa pembangunan nasional adalah pembangunan sumber daya manusia seiring dengan pembangunan ekonomi, namun dalam kenyataannya pembangunan nasional masih terlalu terfokus pada pembangunan ekonomi. Di samping itu, nampak jelas bahwa pemilihan sasaran pembangunan ekonomi, khususnya pengembangan industri, dalam banyak kasus, tidak memperhatikan dan memperhitungkan kondisi kependudukan yang ada.

Dalam hal mengintegrasikan dimensi kependudukan dalam perencanaan pembangunan, terutama pembangunan daerah, manfaat paling mendasar yang diperoleh adalah besarnya harapan bahwa penduduk yang ada di daerah tersebut menjadi pelaku pembangunan dan penikmat hasil pembangunan. Itu berarti bahwa pembangunan berwawasan kependudukan lebih berdampak besar pada peningkatan kesejahteraan penduduk

secara keseluruhan dibandingkan dengan orientasi pembangunan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan. Dalam pembangunan berwawasan kependudukan, ada suatu jaminan akan keberlangsungan proses pembangunan itu sendiri.

Pembangunan berwawasan kependudukan menekankan pada pembangunan lokal, perencanaan berasal dari bawah ke atas (*bottom-up planning*), disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat lokal, dan yang lebih penting adalah melibatkan masyarakat dalam proses perencanaan. Sebaliknya orientasi pembangunan pada pertumbuhan ekonomi yang tinggi akan membawa pada peningkatan ketimpangan pendapatan. Industrialisasi dan liberalisasi yang terlalu cepat memang akan meningkatkan efisiensi dan produktivitas, namun sekaligus juga meningkatkan pengangguran dan setengah menganggur, sebagaimana yang terlihat selama ini di Indonesia.

Dengan demikian, sebenarnya desentralisasi yang dilaksanakan sejak tahun 2000 memiliki potensi yang sangat positif terhadap pemerataan pembangunan dan penciptaan pembangunan dengan melihat pada potensi lokal. Pelayanan akan lebih dekat dengan penduduk, sehingga diharapkan penduduk dapat lebih menikmati hasil pembangunan. Namun sebagaimana dikemukakan terdahulu, pelaksanaan desentralisasi ini belum menemukan format yang ideal untuk mencapai cita-cita terwujudnya pembangunan berwawasan kependudukan

atau terwujudnya pembangunan berkelanjutan. Dalam banyak observasi lapangan, justru terlihat bahwa masing-masing daerah berlomba-lomba memfokuskan pada pembangunan infrastruktur dan pembangunan ekonomi dan mengesampingkan pembangunan manusia dan pengelolaan lingkungan hidup.

PENUTUP

Sebelum ICPD 1994, Indonesia sudah menjadikan kependudukan dalam *mainstream* pembangunan nasional. Paling tidak ini terjadi pada tataran kebijakan. Menarik untuk melihat analisis Hill (1996) bahwa pada awal Orde Baru, pemerintah cukup hati-hati dalam mengembangkan kebijakan ekonomi. Pengembangan ekonomi makro disesuaikan dengan kondisi sosial ekonomi penduduk. Namun, sejak pertengahan tahun 1980-an, Indonesia menjadi sangat *agresif* dalam mengejar pertumbuhan ekonomi. Pembangunan ekonomi kemudian kurang disesuaikan dengan kondisi kependudukan yang ada. Pengembangan *high tech* menjadi pilihan utama walaupun dinamika kependudukan belum menunjang. Alokasi dana pembangunan menjadi lebih berat untuk mendukung pertumbuhan ekonomi melalui pembangunan infrastruktur dan industri dibandingkan dengan membangun manusia. Walaupun dalam GBHN selalu dikatakan bahwa kebijakan pembangunan Indonesia adalah pembangunan ekonomi seiring dengan pembangunan sumber daya manusia.

Krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1997 kemudian lebih membuktikan bahwa pembangunan SDM, pembangunan yang berwawasan pada kependudukan, tidak dapat ditawarkan lagi. Upaya ke arah itu mulai ditata secara sistematis dengan memberikan landasan hukum yang lebih pasti. Amandemen UUD 1945, UU SJSN, kebijakan *pro-poor* melalui subsidi dan lain sebagainya diharapkan akan lebih berdampak positif pada pembangunan SDM. Namun perjalanan masih panjang, jumlah penduduk yang begitu besar dengan kualitas yang relatif rendah ditambah dengan besarnya warisan utang mempersulit upaya peningkatan kesejahteraan yang berkesinambungan. Demikian pula, desentralisasi yang belum menemukan bentuk ideal serta masih kentatnya nuansa KKN memperparah keadaan. Namun tiada masalah yang tidak dapat diatasi seperti juga slogan pemerintahan baru "Bersama Kita Bisa".

KEPUSTAKAAN

- Bappenas. 2004. *Indonesia: Progress Report on the Millennium Development Goals* (Jakarta).
- BKKBN. 2004. *Kependudukan, Keluarga Berencana dan Pembangunan Berkelanjutan* (Jakarta).
- BPS, Bappenas, and UNDP. 2001. "Towards a New Consensus, Democracy and Human Development in Indonesia", *Indonesia Human Development Report*.
- Dixon-Muller, Ruth. 1993. *Population Policy and Women's Rights: Transforming Reproductive Choice* (Westport, Conn.: Praeger).

Germain, Adrienne. 1987. "Reproductive Health and Dignity: Choices by Third World Women", background paper prepared for the *International Conference on Better Health for Women and Children through Family Planning*, Nairobi, 5-9 October (Population Council).

Hill, Hal. 1996. *The Indonesian Economy Since 1966: Southeast Asia's Emerging Giant* (Cambridge University Press).

Jones, Gavin. 1998. "The Bali Declaration and the Programme of Action of the International Conference on Population and Development in the Context of the Population Dynamics of the Asian and Pacific Region", United Nation-UNFPA-ESCAP, Asian Population Studies Series No. 153.

Sen, Gita, Adrienne Germain, and Lincoln C. Chen (eds.). 1994. *Population Policies Reconsidered: Health, Empowerment, and Rights* (Harvard: Harvard University Press).

Sukamdi. 1992. *Kebijakan Kependudukan: Suatu Pengantar*. Tidak diterbitkan.

Tjiptoherijanto, Prijono. 2001. "Kependudukan dalam Era Reformasi", dalam Agus Dwiyanto dan Fathurochman, *Reorientasi Kebijakan Kependudukan* (Yogyakarta: Pusat Penelitian Kependudukan UGM).

United Nations. 1994. "Programme of Action of the International Conference on Population and Development (ICPD)", New York.

Sen, Gita, Adrienne Germain, and Lin-

Lampiran 1

MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS

- Tujuan 1 : Menghapus kemiskinan dan kelaparan ekstrem.
- Target 1 : Menurunkan proporsi penduduk yang mempunyai pendapatan kurang dari US\$1 per hari pada tahun 2015 hingga separuhnya dari kondisi tahun 1990.
- Target 2 : Menurunkan proporsi penduduk yang menderita kelaparan pada tahun 2015 hingga separuhnya dari kondisi tahun 1990.
- Tujuan 2 : Mencapai pendidikan dasar bagi seluruh lapisan penduduk.
- Target 3 : Memastikan sebelum tahun 2015, bahwa anak-anak di manapun juga, baik laki-laki maupun perempuan, dapat menamatkan pendidikan dasar.
- Tujuan 3 : Mempromosikan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan.
- Target 4 : Menghapuskan perbedaan gender dalam pendidikan dasar dan menengah sebelum tahun 2005 dan di semua tingkat pendidikan sebelum tahun 2015.
- Tujuan 4 : Menurunkan angka kematian anak.
- Target 5 : Menurunkan angka kematian anak balita pada tahun 2015 hingga dua-pertiga dari kondisi tahun 1990.

- Tujuan 5 : Meningkatkan kesehatan ibu hamil dan melahirkan.
- Target 6 : Menurunkan rasio kematian ibu pada tahun 2015 hingga tiga perempat dari kondisi tahun 1990.
- Tujuan 6 : Memerangi HIV/AIDS, malaria dan penyakit lainnya.
- Target 7 : Menghentikan dan menjaga/mengurangi penyebaran HIV/AIDS sebelum tahun 2015.
- Target 8 : Menghentikan dan mengurangi insiden malaria dan penyakit lainnya sebelum tahun 2015.
- Tujuan 7 : Memastikan kelestarian lingkungan.
- Target 9 : Mengintegrasikan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan ke dalam kebijakan dan program negara serta mengurangi kehilangan sumber daya lingkungan.
- Target 10 : Menurunkan proporsi penduduk yang tidak memiliki akses sumber air minum yang aman dan sanitasi dasar pada tahun 2015 hingga separuhnya dari kondisi 1990.
- Target 11 : Sebelum tahun 2020, memiliki peningkatan yang bermakna dalam kehidupan minimal 100 juta penduduk di wilayah kumuh.
- Tujuan 8 : Mengembangkan kemitraan global untuk pembangunan.
- Target 12 : Mengembangkan perdagangan dan sistem keuangan yang terbuka, berdasarkan aturan, dan tidak diskriminatif. Termasuk kesepakatan terhadap pemerintahan yang bersih, pembangunan, dan penurunan kemiskinan baik nasional maupun internasional.
- Target 13 : Mengarah pada kebutuhan negara-negara kurang berkembang termasuk: akses bebas tarif dan kuota ekspor bagi negara-negara kurang berkembang; mengembangkan program penghapusan utang bagi negara-negara miskin dan pembatalan utang bilateral; dan lebih mementingkan bantuan pembangunan resmi bagi negara-negara yang menyepakati penurunan kemiskinan.
- Target 14 : Mengarah pada kebutuhan khusus negara-negara tertutup daratan dan negara-negara bagian yang terdiri dari pulau-pulau kecil (melalui program aksi pembangunan berkelanjutan dari negara-negara bagian pulau-pulau kecil dan hasil dari Sidang Umum ke-22):
- Target 15 : Menyetujui secara komprehensif masalah utang negara-negara berkembang dengan ukuran-ukuran nasional dan internasional guna menjamin keberlangsungan utang dalam jangka panjang.
- Target 16 : Melalui kerja sama dengan negara-negara berkembang, mengembangkan dan menerapkan strategi bagi pekerja muda yang produktif dan memadai.
- Target 17 : Melalui kerja sama dengan perusahaan farmasi, menyediakan akses obat-obatan yang terjangkau dan esensial di negara-negara berkembang.
- Target 18 : Melalui kerja sama dengan sektor swasta, menyajikan keuntungan dari teknologi baru, khususnya informasi dan komunikasi.

Partisipasi Anak dalam Pendidikan: Analisis Data Susenas Tahun 2002

Ngadi

Analisis ini ditujukan untuk mengetahui tingkat partisipasi penduduk usia 7-14 tahun dalam pendidikan. Data yang digunakan untuk analisis berasal dari data Susenas KOR tahun 2002 yang memuat 147.219 penduduk berusia 7-14 tahun. Analisis dilakukan dengan analisis deskriptif dan inferensial. Analisis deskriptif dilakukan dengan membuat tabel silang antarvariabel, sedangkan analisis inferensial dilakukan dengan analisis regresi logistik. Hasil analisis menunjukkan bahwa partisipasi bersekolah anak usia 7-14 tahun memang cukup tinggi, tetapi pada usia 13-14 tahun angka putus sekolah relatif tinggi, yaitu mencapai 11,6 persen pada usia 13 tahun dan 19,0 persen pada usia 14 tahun. Kenyataan ini memberikan penjelasan bahwa masih banyak anak yang lulus SD tidak melanjutkan ke tingkat pendidikan selanjutnya (SLTP).

Status kerja merupakan faktor utama yang menyebabkan rendahnya partisipasi anak dalam pendidikan (bersekolah). Hal ini dapat dibuktikan dari rendahnya partisipasi sekolah anak yang bekerja, sehingga risiko mereka yang bekerja jauh lebih tinggi dibandingkan dengan mereka yang tidak bekerja untuk tidak/belum pernah/putus sekolah. Anak-anak yang paling tinggi risikonya untuk tidak/belum pernah/putus sekolah adalah mereka yang mempunyai ciri-ciri: berjenis kelamin laki-laki, kepala keluarga berpendidikan rendah, tinggal di daerah perkotaan, dan bekerja. Probabilitas anak-anak ini untuk tidak/belum pernah/putus sekolah mencapai 64,7 persen yang berarti bahwa 64,7 persen dari anak-anak tersebut tidak berpartisipasi dalam sekolah.

PENDAHULUAN

SUMBER daya manusia (SDM) merupakan faktor penentu kemajuan bangsa, sehingga bangsa yang mempunyai SDM lemah akan menjadi bangsa yang tertinggal dari bangsa lain yang mempunyai SDM lebih baik. Krisis multidimensi yang telah terjadi di Indonesia merupakan bukti bahwa pembangunan yang ha-

nya bertumpu pada tingginya modal kapital, akan rapuh dan mudah goyah. Kondisi ini sekaligus menyadarkan kita akan pentingnya mutu modal manusia sebagai pilar utama pembangunan, dan pembangunan manusia merupakan faktor yang mesti mendapat tempat utama dalam program pembangunan. Indonesia memang mempunyai sumber daya alam yang berlimpah. Namun dengan SDM

yang masih rendah, kekayaan alam yang berlimpah tersebut tidak/belum dapat diolah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Kesadaran terhadap pentingnya mutu SDM telah mendorong bangsa Indonesia untuk menempatkan pendidikan sebagai program prioritas dalam pembangunan. Untuk meningkatkan mutu SDM, pemerintah telah lama mencanangkan wajib belajar sembilan tahun, dan pada era reformasi, bangsa ini telah berkomitmen untuk mengalokasikan dana pembangunan minimal 20 persen untuk sektor pendidikan. Secara jelas telah disebutkan pada UU No. 23 tahun 2002 pasal 48 bahwa pemerintah wajib menyelenggarakan pendidikan dasar minimal sembilan tahun untuk semua anak. Namun sampai saat ini, kebijakan tersebut masih belum dapat direalisasikan sepenuhnya. Program wajib belajar sembilan tahun hanya menitikberatkan kewajiban pada orang tua untuk menyekolahkan anaknya sampai minimal tamat SLTP, tetapi tidak diimbangi dengan keringanan pembiayaan. Keadaan ini memaksa orang tua untuk tidak dapat memenuhi program wajib belajar sembilan tahun yang disebabkan oleh ketidakmampuan orang tua untuk menanggung biaya pendidikan. Alokasi anggaran pembangunan sebesar 20 persen yang menjadi komitmen lembaga legislatif ternyata juga belum dapat dilaksanakan, terbukti sampai saat ini total anggaran untuk sektor pendidikan masih di bawah 10 persen.

Kualitas SDM Indonesia secara keseluruhan memang masih sangat rendah jika dibandingkan dengan bangsa-bangsa lain terutama negara maju. Hal ini dapat tercermin dari rendahnya indeks pembangunan manusia (IPM) di Indonesia. Peringkat mutu SDM ini merupakan cerminan dari pelayanan kesehatan dan harapan hidup rata-rata penduduk, pencapaian tingkat pendidikan, serta pendapatan nasional bruto per kapita. Secara global IPM yang disusun UNDP (*United Nations Development Program*) pada tahun 2004 menempatkan Indonesia pada peringkat 111 dunia. Peringkat ini jauh lebih rendah dibandingkan dengan negara-negara tetangga Indonesia seperti Malaysia dan Singapura.

Kualitas SDM yang baik berdampak pada produktivitas yang tinggi, sehingga untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat hal pokok yang perlu diperhatikan adalah mutu SDM. Jika kita melihat komposisi penduduk yang terjun ke pasar tenaga kerja, maka dapat kita lihat bahwa sebagian besar dari mereka masih berpendidikan SD ke bawah. Data dari Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Depnakertrans) menunjukkan bahwa pada tahun 2001, 57,88 persen angkatan kerja kita berpendidikan SD sementara pada tahun 2002 angka tersebut mencapai 57,70 persen. Kondisi inilah yang menyebabkan tingkat produktivitas rendah yang berdampak pada rendahnya pendapatan penduduk dan pada gilirannya menyebabkan tingkat kemiskinan yang

tinggi di Indonesia. Rendahnya kualitas SDM di Indonesia juga dapat kita lihat dari rendahnya lama bersekolah. Pada tahun 1999 rata-rata lama bersekolah tertinggi terdapat di DKI Jakarta yaitu 9,7 tahun, dan terendah di Nusa Tenggara Barat yaitu sebesar 5,2 tahun. Lebih lanjut dapat dilihat bahwa masih terdapat enam provinsi dengan rata-rata lama bersekolah 6,0 tahun ke bawah, yang artinya bahwa pada provinsi ini sebagian besar penduduknya masih berpendidikan SD ke bawah.

Itikad baik pemerintah untuk meningkatkan kualitas SDM telah dilakukan melalui pembuatan program wajib belajar sembilan tahun, kemudian disusul oleh peningkatan anggaran pemerintah di sektor pendidikan. Program wajib belajar sembilan tahun memiliki empat ciri utama: (1) tidak dilakukan melalui paksaan tetapi himbauan; (2) tidak memiliki sanksi hukum tetapi menekankan tanggung jawab moral dari orang tua untuk menyekolahkan anaknya; (3) tidak memiliki undang-undang khusus dalam implementasi program; (4) keberhasilan dan kegagalan program diukur dari peningkatan partisipasi bersekolah anak usia 7-14 tahun. Namun, realisasi dari kebijakan tersebut masih harus diuji di lapangan dan salah satu indikator yang dapat kita gunakan adalah tingkat partisipasi sekolah penduduk khususnya mereka yang berumur 7-14 tahun. Jika tingkat partisipasi bersekolah anak pada usia ini tinggi, maka diharapkan pa-

da tahun-tahun mendatang telah terdapat generasi baru yang sebagian besar berpendidikan SLTP ke atas. Berdasar pemikiran tersebut, tulisan ini ditujukan untuk mengetahui seberapa besar tingkat partisipasi penduduk berumur 7-14 tahun dalam pendidikan di Indonesia.

TINGKAT PARTISIPASI SEKOLAH ANAK

Tulisan ini didasarkan pada data Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenäs) tahun 2002 KOR yang dihasilkan oleh Badan Pusat Statistik (BPS). Oleh karena itu, konsep dan definisi yang digunakan juga mengacu pada konsep dan definisi yang digunakan oleh BPS, di samping juga akan disesuaikan dengan informasi yang tersedia dari survei tersebut. Anak yang digunakan dalam tulisan ini dibatasi pada anak usia antara 7-14 tahun, karena pada usia tersebut diharapkan semua anak masih dalam keadaan bersekolah. Analisis data dilakukan dengan analisis deskriptif dan inferensial. Analisis deskriptif dilakukan dengan membuat tabel silang antarvariabel sedangkan analisis inferensial menggunakan model analisis regresi logistik.

Berdasarkan pengolahan yang dilakukan terhadap data Susenas KOR 2002 didapat hasil bahwa dari sampel rumah tangga yang disurvei, ternyata ada 147.219 penduduk yang berusia 7-14 tahun. Berdasar hasil analisis dapat diketahui bahwa da-

Tabel 1

PARTISIPASI SEKOLAH ANAK DIRINCI MENURUT UMUR

Umur (Tahun)	Partisipasi Bersekolah			Total
	Tidak/Belum Pernah Sekolah	Sekolah	Tidak Bersekolah Lagi	
7	8,0	91,3	0,7	100,0
8	2,7	96,5	0,8	100,0
9	1,2	97,5	1,3	100,0
10	1,1	97,6	1,3	100,0
11	0,8	97,2	2,0	100,0
12	0,9	94,3	4,8	100,0
13	0,8	87,6	11,6	100,0
14	0,9	80,1	19,0	100,0
7-14	2,1	93,0	5,0	100,0

Sumber: Diolah dari data BPS.

ri jumlah tersebut, 2,1 persen anak usia 7-14 tahun dalam status tidak/belum pernah sekolah, sedangkan 93,0 persen berstatus sekolah dan 5,0 persen berstatus tidak bersekolah lagi atau bisa dikatakan putus sekolah. Tabel 1 menunjukkan bahwa dari anak usia 7-14 tahun yang tidak/belum bersekolah, sebagian besar terdapat pada usia 7 tahun yaitu sebesar 8 persen. Hal ini menunjukkan bahwa pada usia 7 tahun masih cukup banyak orang tua yang belum mau mengirim anaknya ke sekolah. Persentase anak yang tidak/belum bersekolah ini kemudian menurun pada usia hingga 11 tahun dan menunjukkan angka yang stabil pada usia 12-14 tahun. Meskipun persentase anak belum/tidak sekolah pada usia 7-14 tahun memang cukup rendah namun kondisi ini masih cukup memprihatinkan sebab program wajib belajar sembilan tahun yang telah diprogramkan oleh peme-

rintah selama ini ternyata belum cukup berhasil.

Jika kita melihat pada tingkat partisipasi sekolah anak usia 7-14 tahun secara keseluruhan, maka sebagian besar anak ternyata telah sekolah yaitu 93,0 persen dan hanya 7 persen yang tidak/belum pernah/putus sekolah. Akan tetapi jika anak-anak ini dibagi pada dua kelompok umur, yaitu mereka yang masih dalam usia SD (7-12 tahun) dan mereka yang sudah semestinya meneruskan ke jenjang SLTP (13-14 tahun) maka baru terlihat bahwa tingkat partisipasi sekolah anak ternyata cukup rendah. Tabel 1 juga menunjukkan bahwa pada usia 7-12 tahun atau dalam usia anak sekolah SD terdapat anak yang putus sekolah. Persentase putus sekolah ini memang relatif rendah, namun kondisi ini sangat memprihatinkan sebab masih ada anak yang belum bisa menikmati

haknya untuk memperoleh pendidikan yang layak.

Pada usia 13-14 tahun (saat memasuki SLTP) angka putus sekolah cukup besar yaitu mencapai 11,6 persen pada usia 13 tahun dan 19,0 persen pada usia 14 tahun. Hal ini mungkin disebabkan pada usia tersebut banyak anak yang telah lulus dari SD dan tidak meneruskan lagi ke tingkat SLTP. Tingginya angka putus sekolah ini mengakibatkan tingkat partisipasi sekolah anak usia 13-14 tahun menjadi rendah yaitu sebesar 87,6 pada usia 13 tahun dan kembali menurun menjadi 80,1 persen pada usia 14 tahun. Konsekuensi dari keadaan ini adalah pada satu tahun berikutnya pada saat usia anak tersebut 15 tahun atau memasuki usia kerja, maka akan terdapat tambahan angkatan kerja kita yang berasal dari lulusan SD ke bawah. Kenyataan ini sesuai dengan penelitian yang dilakukan oleh Daliyodkk. (1998) yang menjelaskan bahwa putus sekolah umumnya terjadi pada tahun-tahun terakhir SD. Hasil penelitian ini memang tidak memberikan angka pasti, namun dapat memberikan penekanan bahwa banyak di antara lulusan SD yang tidak melanjutkan studi ke SLTP.

Kebijakan wajib belajar sembilan tahun sudah menjadi komitmen pemerintah, sehingga perlu dicari akar penyebab mengapa anak usia sekolah tidak berpartisipasi sekolah (tidak/belum pernah/putus sekolah). Salah satu faktor penyebab tingginya

anak tidak bersekolah lagi/putus sekolah adalah keharusan anak terjun ke dunia kerja. Lampiran 1 menunjukkan bahwa 52,9 persen dari anak usia 7-14 tahun yang terjun ke dunia kerja ternyata mengalami putus sekolah. Angka ini sangat signifikan sehingga dapat dikatakan sebagai penyebab utama anak tidak berpartisipasi dalam sekolah. Penyebab utama anak terjun ke dunia kerja adalah alasan ekonomi. Sebagaimana yang dinyatakan oleh Irwanto (1999) bahwa kemiskinan merupakan faktor mendasar munculnya pekerja anak. Sementara itu, Bellamy (1997) mengatakan bahwa faktor paling kuat yang mendorong anak-anak ke dalam lingkungan pekerjaan yang membahayakan dan melemahkan adalah eksploitasi dari kemiskinan. Faktor utama penyebab anak terjun ke dunia kerja adalah rendahnya pendapatan orang tua, sehingga mereka terpaksa terjun ke dunia kerja untuk membantu orang tua mencari nafkah. Oleh sebab itu usaha peningkatan partisipasi anak untuk bersekolah harus diimbangi dengan kebijakan peningkatan pendapatan orang tua.

Peran orang tua dalam pendidikan anak juga amat penting, sehingga pada pasal 49 UU No. 23 tahun 2003 telah ditegaskan bahwa orang tua wajib memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada anak untuk memperoleh pendidikan. Dalam realisasinya partisipasi anak dalam bersekolah dipengaruhi oleh tingkat pendidikan kepala keluarga. Lampiran 2 menunjukkan bahwa semakin ting-

gi tingkat pendidikan kepala keluarga maka semakin besar partisipasi anak untuk bersekolah. Hal ini disebabkan semakin tinggi pendidikan kepala keluarga, maka semakin besar pula kesadaran orang tua untuk menjadikan anaknya lebih pandai. Pada kepala keluarga yang berpendidikan SD ke bawah persentase anak yang bersekolah mencapai 90,1 persen, kemudian meningkat menjadi 96,7 persen untuk mereka yang pendidikan kepala keluarganya SLTP sederajat dan paling tinggi terdapat pada mereka yang kepala keluarganya berpendidikan SLTA ke atas yaitu sebesar 98,1 persen.

Hak untuk memperoleh pendidikan merupakan hak seluruh anak di Indonesia tanpa memperhatikan jenis kelamin, maupun tempat tinggal. Akan tetapi dalam kenyataannya, dapat dilihat bahwa tingkat partisipasi anak bersekolah di daerah perkotaan masih lebih tinggi dibandingkan dengan di daerah perdesaan. Lampiran 3 menunjukkan bahwa partisipasi bersekolah anak di daerah perdesaan sebesar 91,0 persen sedangkan di daerah perkotaan mencapai 96,0 persen. Hal ini menunjukkan masih kurangnya akses anak di perdesaan terhadap dunia pendidikan. Di daerah-daerah terpencil misalnya, masih terdapat desa-desa yang belum mampu menampung keseluruhan anak didik, atau jarak antara rumah dengan sekolah sangat jauh sehingga menyulitkan anak untuk pergi bersekolah. Dalam hubungannya dengan jenis kelamin, maka dapat dilihat bahwa tidak ada

perbedaan yang mencolok antara partisipasi bersekolah anak laki-laki dibandingkan dengan anak perempuan. Lampiran 4 menunjukkan bahwa partisipasi anak laki-laki dalam bersekolah mencapai 92,7 persen dan partisipasi anak perempuan mencapai 93,2 persen. Jika dilihat dari angka ini partisipasi bersekolah anak perempuan justru lebih besar dibandingkan dengan anak laki-laki.

Selanjutnya perlu diketahui tentang penanggung risiko terbesar dari anak usia 7-14 tahun untuk tidak/belum pernah/putus sekolah. Untuk mengetahui besarnya risiko/kecenderungan/peluang anak usia 7-14 tahun untuk tidak/belum pernah/putus sekolah berdasar faktor-faktor di atas, maka perlu dilakukan analisis regresi logistik. Hasil analisis tersebut menunjukkan bahwa anak umur 7-14 tahun yang kepala keluarganya berpendidikan SD ke bawah, mempunyai peluang untuk tidak/belum pernah/putus sekolah lebih besar dibandingkan dengan mereka yang kepala keluarganya berpendidikan SLTA ke atas.

Selanjutnya, diketahui pula bahwa anak umur 7-14 tahun yang kepala keluarganya berpendidikan SLTP, mempunyai peluang untuk tidak/belum pernah/putus sekolah lebih kecil dibandingkan dengan mereka yang kepala keluarganya berpendidikan SLTA ke atas. Secara faktual, keadaan ini sulit diterima, karena mereka yang kepala keluarganya berpendidikan tinggi pasti akan mempunyai perha-

tian yang lebih tinggi terhadap pendidikan anaknya. Dengan demikian, peluang anak yang kepala keluarganya berpendidikan SLTP untuk tidak/belum pernah/putus sekolah akan lebih besar dibandingkan dengan anak yang orang tuanya berpendidikan SLTA ke atas. Kondisi ini mungkin terjadi karena pengambilan sampel yang tidak proporsional, terbukti pada Lampiran 2 dapat dilihat bahwa proporsi bersekolah anak dengan kepala rumah tangga berpendidikan SLTA+ lebih besar dibandingkan dengan anak yang kepala keluarganya berpendidikan SD ke bawah maupun SLTP.

Hasil analisis juga menunjukkan bahwa mereka yang tinggal di perkotaan mempunyai peluang untuk tidak/belum pernah/putus sekolah lebih rendah dibandingkan dengan mereka yang tinggal di daerah perdesaan. Akan tetapi, bila diamati secara lebih mendalam, kesimpulan ini khusus berlaku untuk mereka yang berjenis kelamin perempuan dan mereka yang tidak bekerja.

Pada seluruh kondisi yang ada, peluang penduduk umur 7-14 tahun yang tinggal di perkotaan untuk tidak/belum pernah/putus sekolah selalu lebih kecil dibandingkan dengan mereka yang tinggal di daerah perdesaan kecuali untuk anak laki-laki dan mereka yang statusnya bekerja. Hal ini disebabkan oleh kemudahan akses penduduk perkotaan terhadap dunia pendidikan yang memungkinkan mereka memperoleh fasilitas pen-

didikan. Akan tetapi, khusus untuk anak laki-laki dan mereka yang berstatus bekerja, risiko anak yang tinggal di perkotaan untuk tidak/belum pernah/putus sekolah lebih besar dibandingkan dengan mereka yang tinggal di perdesaan. Hal ini menunjukkan bahwa anak laki-laki di perkotaan yang berstatus bekerja telah mengalokasikan sebagian besar waktunya untuk bekerja sehingga tidak ada waktu lagi bagi mereka untuk bersekolah.

Berbagai upaya telah dilakukan pemerintah untuk melindungi anak agar dapat berpartisipasi dalam sekolah. Dalam pasal 48 UU No. 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak telah dinyatakan bahwa pemerintah wajib menyelenggarakan pendidikan dasar minimal sembilan tahun untuk semua anak. Selanjutnya dalam pasal 49 dinyatakan bahwa negara, pemerintah, keluarga, dan orang tua wajib memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada anak untuk memperoleh pendidikan. Pada pasal 53 juga telah disebutkan, bahwa: (1) Pemerintah bertanggung jawab untuk memberikan biaya pendidikan dan/atau bantuan cuma-cuma atau pelayanan khusus bagi anak dari keluarga kurang mampu, anak terlan- . . . tar, dan anak yang bertempat tinggal di daerah terpencil; (2) Pertanggungjawaban pemerintah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) termasuk pula mendorong masyarakat untuk berperan aktif. Usaha lain yang dilakukan adalah dengan pengesahan UU No. 20 tahun 1999 tentang pengesahan konvensi ILO (*International*

Labor Organization) No. 138 mengenai usia minimum untuk diperbolehkan bekerja. Disebutkan bahwa usia minimum untuk diperbolehkan bekerja adalah 15 tahun.

PENUTUP

Dari pembahasan di atas, dapat dilihat bahwa partisipasi bersekolah anak pada usia 7-14 tahun memang cukup tinggi, tetapi pada usia 13-14 tahun angka putus sekolah cukup tinggi sehingga angka partisipasi sekolah anak usia ini rendah. Kenyataan ini memberikan penjelasan bahwa pada usia 13 dan 14 tahun banyak anak yang sudah lulus SD dan tidak melanjutkan ke tingkat pendidikan selanjutnya (SLTP). Di tengah usaha pemerintah untuk merealisasikan program wajib belajar sembilan tahun ternyata masih cukup banyak anak yang tidak meneruskan sekolah hingga ke jenjang SLTP, yang memberikan pengertian bahwa kebijakan wajib belajar sembilan tahun yang sudah dimulai tahun 1994 tersebut sampai saat ini belum dapat terealisasi.

Faktor utama anak tidak bersekolah adalah keharusan mereka untuk terjun ke dunia kerja guna membantu mencari penghasilan untuk menopang kehidupan keluarganya. Hal ini ditunjukkan oleh fakta bahwa 52,9 persen anak usia 7-14 tahun yang berstatus bekerja ternyata tidak bersekolah lagi/putus sekolah. Fakta lain membuktikan bahwa pada saat anak usia 7-14 tahun mempunyai status

kerja yang berbeda sementara ciri-ciri yang lain sama, maka proporsi anak yang berstatus bekerja untuk tidak/belum pernah/putus sekolah selalu jauh lebih besar daripada anak yang tidak bekerja. Bahkan untuk anak yang mempunyai ciri-ciri: berjenis kelamin laki-laki, kepala keluarga berpendidikan rendah, tinggal di daerah perkotaan dan status bekerja, probabilitasnya untuk tidak/belum pernah/putus sekolah mencapai 64,7 persen yang berarti bahwa sebesar 64,7 persen dari anak-anak tersebut tidak berpartisipasi dalam sekolah.

Perhatian terhadap pekerja anak menjadi sangat penting mengingat saat ini masih banyak terdapat pekerja anak di Indonesia. Berdasarkan perkiraan BPS pada tahun 2000 terdapat sekitar 2,3 juta anak usia 10-14 tahun terpaksa bekerja. Bahkan menurut ILO angka tersebut sebenarnya masih bisa lebih tinggi lagi. Selanjutnya menurut laporan Global ILO tentang Masa Depan Tanpa Pekerja Anak menyatakan, 325 juta anak usia 5-17 tahun di seluruh dunia terlibat dalam berbagai bentuk kegiatan ekonomi. Sekitar 179 juta anak di antaranya terlibat dalam bentuk-bentuk pekerjaan anak terburuk, yang membahayakan fisik, psikis maupun nyawa mereka. Secara geografis, pekerja anak terbanyak berada di kawasan Asia Pasifik, yaitu sekitar 120 juta anak atau 60 persen, menyusul Sahara Afrika 48 juta anak atau 23 persen, Amerika Latin dan Karibia 17,4 juta anak atau 8 persen, dan Ti-

mur Tengah dan Afrika Utara 13,4 juta anak atau 6 persen.

KEPUSTAKAAN

Alhumami, A. 2000. "Pendidikan dan Pembangunan Ekonomi", *Kompas*, Kamis, 27 Januari.

Bellamy, Carol. 1997. "Laporan Situasi Anak-anak di Dunia 1997", Unicef, Jakarta.

Daliyo, dkk. 1998. "Pekerja Anak dan Perencanaan Pendidikan di Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur" <http://demography.anu.edu.au/EIP/Policy7.doc>.

Depnakertrans. 2002. "Berapa Pekerja Anak di Indonesia?" <http://www.nakertrans.go>.

id/berita_penting/2002/meiPt020527a.htm.

Irwanto. 1999. *Anak yang Membutuhkan Perlindungan Khusus: Analisis Situasi* (Jakarta: PKPM Atma Jaya).

Nachrowi, DN. dan U. Hardius. 2002. *Penggunaan Teknik Ekonometri: Pendekatan Populer dan Praktis Dilengkapi Teknik Analisis dan Pengolahan Data dengan Menggunakan Paket Program SPSS*.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 1999 Tentang Pengesahan *ILO Convention No. 138 Concerning Minimum Age For Admission To Employment* (Konvensi ILO Mengenai Usia Minimum Untuk Diperbolehkan Bekerja).

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.

Lampiran 1

PARTISIPASI BERSEKOLAH ANAK UMUR 7-14 TAHUN MENURUT STATUS KERJA

Status Kerja	Partisipasi Bersekolah			Total
	Tidak/Belum Pernah Sekolah	Sekolah	Tidak Bersekolah Lagi	
Tidak Kerja	2,0	94,4	3,6	100,0
Bekerja	4,4	42,7	52,9	100,0
Total	2,1	93,0	5,0	100,0

Lampiran 2

PARTISIPASI BERSEKOLAH ANAK UMUR 7-14 TAHUN MENURUT TINGKAT PENDIDIKAN KEPALA KELUARGA

Tingkat Pendidikan KK	Partisipasi Bersekolah			Total
	Tidak/Belum Pernah Sekolah	Sekolah	Tidak Bersekolah Lagi	
SD-	2,8	90,1	7,1	100,0
SLTP	1,1	96,7	2,1	100,0
SLTA+	0,7	98,1	1,2	100,0
Total	2,1	93,0	5,0	100,0

Lampiran 3

**PARTISIPASI BERSEKOLAH ANAK UMUR 7-14 TAHUN
MENURUT DAERAH TEMPAT TINGGAL**

Daerah Tempat Tinggal	Partisipasi Bersekolah			Total
	Tidak/Belum Pernah Sekolah	Sekolah	Tidak Bersekolah Lagi	
Desa	2,8	91,0	6,2	100,0
Kota	1,0	96,0	3,0	100,0
Total	2,1	93,0	5,0	100,0

Lampiran 4

**PARTISIPASI BERSEKOLAH ANAK UMUR 7-14 TAHUN
MENURUT JENIS KELAMIN**

Jenis Kelamin	Partisipasi Bersekolah			Total
	Tidak/Belum Pernah Sekolah	Sekolah	Tidak Bersekolah Lagi	
Perempuan	1,9	93,2	4,9	100,0
Laki-laki	2,3	92,7	5,0	100,0
Total	2,1	93,0	5,0	100,0

Globalisasi, Demokrasi, dan Politik Luar Negeri Indonesia

Bantarto Bandoro

Globalisasi sebagai sebuah liberalisasi akan menjadi faktor penting dalam setiap pengambilan keputusan nasional. Bahkan seperti yang disebutkan oleh George F. Paik dalam Democracy as Realpolitik (2004) bahwa politik luar negeri seluruhnya, seharusnya mengenai demokrasi, khususnya ketika negara sampai pada tingkat demokrasi di mana terjadi konvergensi preferensi antara aktor-aktor dalam pembuatan keputusan-keputusan nasional. Proses kebijakan pada akhirnya merupakan sebuah refleksi dari demokrasi itu sendiri, khususnya jika kepentingan-kepentingan pada akar rumput memainkan peran dalam proses tersebut. Sudah saatnya para pembuat keputusan luar negeri Indonesia bersikap lebih realistis, bahwa globalisasi memang tidak bisa dibendung sehingga tekanan untuk melakukan liberalisasi di berbagai bidang kebijakan semakin kuat. Oleh karena itu, perubahan di pihak pemerintah dalam memandang keputusan luar negeri juga harus berubah agar tuntutan proses demokratisasi secara menyeluruh dapat terpenuhi.

PENDAHULUAN

SEJALAN dengan perkembangan internasional selama dasawarsa 1990-an, telah muncul cara singkat untuk menggambarkan lahirnya sebuah tatanan baru, yaitu globalisasi. Banyak penulis yang berpendapat bahwa era Perang Dingin telah digantikan oleh era globalisasi. Gambaran baru dunia ini didasarkan atas perkembangan yang diakui secara universal, yaitu peningkatan secara tajam dalam perdagangan internasional; arus investasi; arus kapital; kemajuan dalam bidang teknologi dan meningkatnya peran institusi-institusi multilateral bersamaan dengan semakin melemahnya kedaulatan negara.

Banyak pengamat yang berpendapat bahwa elemen-elemen dari global-

isasi tersebut adalah sebagian kecil saja dari gambaran dunia yang lebih kompleks. Mereka mencatat bahwa integrasi ekonomi dan teknologi seringkali diikuti oleh fragmentasi dan disintegrasi politik yang semakin meningkat, misalnya disintegrasi negara akibat konflik etnik atau munculnya negara-negara baru. Pada saat yang sama juga muncul pemisahan yang tajam antara pihak yang kalah dan menang dalam globalisasi, baik itu antara negara maupun intra-negara. Perdebatan mengenai hakikat globalisasi hingga kini masih terus berlangsung.

Salah satu pemahaman mengenai globalisasi adalah seperti yang disampaikan oleh Scholte (2000), yaitu globalisasi sebagai sebuah liberalisasi. Globalisasi sebagai liberalisasi tidak

hanya merujuk pada liberalisasi dalam bidang ekonomi dan perdagangan. Proses liberalisasi juga terjadi pada tataran negara. Pada tataran ini, kita menyaksikan munculnya berbagai isu yang harus dihadapi pemerintah baik itu pada tataran lokal, nasional maupun internasional. Globalisasi sebagai sebuah liberalisasi juga memunculkan berbagai aktor dengan beragam kepentingan dalam proses pengambilan keputusan.

Tulisan ini beranjak dari sebuah asumsi bahwa proses globalisasi telah membuka ruang yang lebih besar kepada negara untuk melibatkan diri secara lebih jauh dalam proses interaksi dalam politik internasional. Konsekuensi logis dari asumsi ini adalah bahwa opsi-opsi kebijakan yang dimiliki oleh sebuah negara juga akan semakin luas dan aktor yang terlibat dalam *policy networks*¹ pun akan semakin beragam. Tulisan ini mencoba memotret politik luar negeri Indonesia dewasa ini dari perspektif globalisasi.

Secara lebih spesifik, tulisan ini mengkaji: (a) dampak globalisasi terhadap pilihan-pilihan politik luar negeri Indonesia; (b) demokrasi dan *policy networks* dari politik luar negeri Indonesia; dan (c) tantangan dalam proses pembuatan keputusan luar negeri Indonesia, khususnya jika dikait-

kan dengan globalisasi sebagai sebuah liberalisasi.

ASUMSI DASAR

Sebagai sistem internasional, globalisasi bukanlah proses yang bersifat statis melainkan proses kelanjutan yang dinamis yang mencakup integrasi pasar, negara bangsa dan teknologi hingga tingkat yang tidak pernah dibayangkan sebelumnya oleh manusia sehingga memungkinkan individu, korporasi dan negara bangsa saling berinteraksi secara lebih jauh, lebih cepat dan lebih murah dibandingkan dengan masa sebelumnya. Ide dasar penggerak global adalah kapitalisme pasar bebas —*free market capitalism*— di mana semakin kita menjadikan pasar sebagai aturan main dan semakin kita membuka ekonomi terhadap perdagangan bebas dan kompetisi, maka ekonomi akan menjadi semakin efisien dan berkembang.

Proses globalisasi juga telah membangkitkan sentimen-sentimen gerakan demokrasi di berbagai bagian dunia. Globalisasi politik, sebuah istilah yang kerap digunakan untuk menggambarkan dampak globalisasi di bidang kehidupan politik, telah memicu munculnya pemikiran mengenai pentingnya perubahan-perubahan politik pada tataran nasional. Perubahan pada tataran nasional merupakan sebagian saja dari keharusan sebuah pemerintah untuk menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan yang terjadi pada tataran global. Keharusan lainnya

¹ *Policy networks* didefinisikan sebagai hubungan antarorganisasi yang muncul dalam proses pengembangan kebijakan sebagai hasil dari interaksi para partisipan dalam bentuk koordinasi, kerja sama dan komunikasi. Lebih lanjut, lihat Kenis and Shneider (1991).

adalah bahwa negara harus membuka diri terhadap perubahan-perubahan yang terjadi dan mengatasi dampak dari perubahan-perubahan itu, baik terhadap kebijakan nasional maupun posisi internasional dari negara tersebut.

Globalisasi bukan saja mengintegrasikan unit-unit politik yang beragam ke dalam kerangka ekonomi global, tetapi juga melemahkan batasan antara wilayah (*spheres*) publik dan privat. Sebagai akibatnya, globalisasi ekonomi akan menghapuskan kedaulatan internal sebuah negara dengan mereduksi kemampuan kedaulatan itu sendiri untuk mengatur pergerakan modal, barang dan jasa secara efektif. Selain itu, globalisasi juga akan menginternasionalisasikan kedaulatan internal dan membuka kelemahan dan kekurangan dari negara yang bersangkutan. Globalisasi tidak bisa dicegah oleh *jurisdictional barriers* (Rosenau, 1997) sekalipun.

Bentuk respons negara terhadap ancaman dari proses globalisasi bermacam-macam. Salah satunya adalah melakukan adaptasi, yaitu menerima proses tererosinya batasan politik dan mengambil hal terbaik dari proses itu dengan mengintegrasikan unsur-unsur baru ke dalam praktek-praktek kebijakan nasional. Bentuk respons lainnya adalah menutup diri dari proses globalisasi dengan memperkuat batasan politik negara tersebut. Bentuk respons kedua ini dianggap tidak rasional karena hal itu hanya akan membuat pemerintah negara tersebut sulit

mengembangkan pilihan-pilihan kebijakan, di saat ruang terbuka lebar bagi negara itu untuk terlibat langsung dalam proses kesalingtergantungan.

Pada tataran yang lebih mikro, globalisasi juga secara tidak langsung menstimulasi munculnya berbagai aktor domestik yang memiliki preferensi dan kepentingan-kepentingan tertentu, khususnya dalam konteks perumusan kebijakan. Ini berarti bahwa globalisasi pada tingkat global memberi dampak terhadap *policy network* dan kepentingan aktor yang terlibat dalam *policy network* tersebut. Dengan kata lain, globalisasi sebagai sebuah sistem dapat membantu memprediksi dan menjelaskan kebijakan luar negeri sebuah negara sejauh itu berkaitan dengan para aktor dan kepentingan mereka dalam proses perumusan kebijakan. Yang jelas adalah bahwa munculnya berbagai aktor dalam proses kebijakan adalah sesuatu yang sulit dihindari untuk terjadi; karena hal itu sejalan dengan proses demokrasi itu sendiri sebagai konsekuensi logis dari globalisasi.

Globalisasi dan Pilihan-pilihan Politik Luar Negeri Indonesia

Globalisasi berarti tersedianya ruang politik yang lebih luas untuk mengartikulasikan kebutuhan-kebutuhan dan kepentingan politik luar negeri suatu negara. Indonesia tidak bisa menghindari dari keharusan menghadapi perubahan-perubahan yang terjadi di lingkungan strategisnya. Globalisasi yang pada dirinya memba-

wa ide-ide dan nilai-nilai baru adalah sebuah fakta politik yang harus ditanggapi sesuai dengan kepentingan dan prioritas politik luar negeri Indonesia.

Indonesia kini menyaksikan sebuah dunia yang mengalami transformasi dalam peradaban manusia dan sebuah tatanan dunia yang didasarkan atas nilai-nilai demokrasi, hak azasi manusia dan ekonomi pasar liberal. Kemajuan teknologi informasi dan komunikasi juga membuat Indonesia menjadi semakin terlihat kekuatan dan kelemahannya. Tetapi kemajuan dalam bidang itu seharusnya juga menjadi media dan sarana Indonesia dalam memperluas spektrum diplomasi internasional dan memperkuat posisi internasional Indonesia.

Globalisasi dan kemajuan dalam bidang teknologi memang telah membuat hubungan internasional menjadi lebih kompleks (Wenger, 2001). Konsekuensinya adalah bahwa masalah-masalah internasional yang dihadapi oleh Indonesia juga semakin kompleks. Oleh karena itu, globalisasi menuntut Indonesia melakukan perubahan-perubahan besar dalam hubungan internasionalnya, baik perubahan-perubahan itu dari dalam negeri sendiri sejauh itu berhubungan dengan diplomasi internasional Indonesia maupun secara eksternal.

Yang jelas adalah bahwa globalisasi telah membuat multilateralisme menjadi norma dalam hubungan internasional kontemporer. Oleh karena itu, dalam menjalankan diplomasi in-

ternasionalnya, Indonesia harus jeli melihat setiap kemungkinan yang ditawarkan oleh proses multilateralisme, terutama dalam rangka memajukan kepentingan nasional dan global baru Indonesia. Dalam era globalisasi ini, yang tidak boleh berubah adalah komitmen Indonesia untuk tetap menjadi bagian dari kolaborasi internasional untuk menciptakan lingkungan global yang lebih stabil dan aman, tentu tanpa harus mengorbankan kepentingan nasional dasar Indonesia.

Jika globalisasi dilihat sebagai sebuah sistem yang dinamis di mana interaksi antara para aktor semakin intensif dan kompleks dan hubungan kesalingtergantungan juga semakin kuat, maka sulit dihindari kenyataan bahwa karakteristik yang seperti itu akan memberi dampak terhadap stabilitas dan kemakmuran di dalam negeri. Artinya, di antara para aktor dalam negeri diperlukan semacam konsensus bahwa perdamaian dan stabilitas dalam negeri sangat tergantung pada perkembangan yang terjadi di lingkungan Indonesia.

Ini berarti bahwa pilihan-pilihan kebijakan luar negeri Indonesia di era globalisasi ini sejauh mungkin disesuaikan dengan kebutuhan-kebutuhan domestiknya. Dalam dunia yang penuh guncangan, Indonesia harus mampu mempengaruhi perkembangan pada tingkat global dengan memobilisasi apa pun sumber daya yang dimiliki. Ini akan terjadi hanya jika Departemen Luar Negeri memberi ruang dan tempat yang lebih besar kepada aktor-

aktor di luar pemerintah untuk menjadi bagian dari proses kebijakan.

Keterlibatan aktor non-negara dalam *policy network*, khususnya yang berkaitan dengan perumusan kebijakan luar negeri Indonesia, bukan hanya akan memperluas perspektif kebijakan luar negeri dan diplomasi Indonesia, tetapi juga menjaga keseimbangan kepentingan dari aktor administratif-politik (pemerintah) dan aktor-aktor privat. Keseimbangan demikian dibutuhkan agar apa yang diputuskan sebagai kebijakan luar negeri Indonesia tidak mengorbankan kepentingan anggota kelompok masyarakat lainnya. Dalam perspektif demikian, kebijakan luar negeri merupakan sebuah *political outcome* dari interaksi antara para aktor dalam *network* dalam bentuk koordinasi, kerja sama dan komunikasi. Inilah esensi dari sebuah *policy networks*. Oleh karena itu, tidak berlebihan jika kebijakan luar negeri Indonesia dalam era globalisasi, khususnya ketika demokrasi di Indonesia tengah bergulir, ini dibangun atas dasar kebutuhan dan partisipasi yang lebih luas dari anggota masyarakat dalam proses kebijakan.

Sekalipun diasumsikan bahwa berbagai aktor telah terlibat dalam proses kebijakan, tetapi apa yang terbaik dari Indonesia kelihatannya belum menjadi kenyataan. Bidang ekonomi adalah salah satu contohnya. Tetapi kebijakan luar negeri Indonesia dewasa ini, apalagi jika itu dikaitkan dengan era globalisasi, bukanlah semata-mata persoalan ekonomi. Kebijak-

an luar negeri Indonesia ada hubungannya dengan persoalan harga diri bangsa dan posisi dan peran Indonesia dalam dunia internasional. Oleh karena itu, kebijakan luar negeri Indonesia hendaknya menyampaikan pesan kepada masyarakat internasional bahwa pemerintah baru Indonesia di bawah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono memiliki komitmen untuk menjaga keseimbangan antara demokrasi, penghargaan terhadap hak azasi manusia serta keamanan dan stabilitas domestik.

Dalam dunia yang semakin mengglobal ini, dan di mana pemerintah baru Indonesia memperoleh legitimasi yang kuat dari masyarakat, Indonesia harus memprakarsai kebijakan luar negeri yang lebih pro-aktif dan *well thought out* jika ia ingin dilihat sebagai negara yang secara strategis dan politik berarti bagi stabilitas dan perdamaian kawasan. Oleh karena itu, meskipun politik luar negeri adalah prioritas kedua dari program pemerintah setelah masalah-masalah domestik, adalah tetap menjadi keharusan bagi pemimpin baru Indonesia untuk melakukan terobosan baru dalam bidang politik luar negeri terutama untuk memajukan stabilitas politik domestik dan memperkuat posisi internasional Indonesia. Oleh karena itu, kebijakan luar negeri pemerintah baru Indonesia dalam era globalisasi ini haruslah sebuah kebijakan luar negeri yang adaptif terhadap lingkungan internasional yang berubah.

Di bawah ini adalah beberapa langkah penyesuaian politik luar negeri Indonesia. *Pertama*, memanfaatkan proses demokrasi di Indonesia sebagai modalitas bagi politik luar negeri dan diplomasi Indonesia.² Demokrasi dan globalisasi tidak bisa dipisahkan. Oleh karena itu, politik luar negeri Indonesia hendaknya menjadi media untuk memperjuangkan kepentingan global dan regional baru Indonesia, khususnya ketika Indonesia memandang pentingnya sebuah *democratic peace* (Bandoro, 2004) di kawasan terdekat Indonesia, yaitu sebuah tatanan regional yang dibangun atas dasar demokrasi. Alexis de Tocqueville mengatakan demokrasi adalah kekuatan dari perdamaian (Bandoro, 2004).

Kedua, politik luar negeri Indonesia harus diarahkan untuk memproteksi proses demokrasi di Indonesia. Karena basis legitimasi dari politik luar negeri Indonesia adalah masyarakat demokratis, maka mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi dalam perumusan politik luar negeri adalah suatu keharusan, yaitu dengan memberikan tempat kepada aktor-aktor non-negara dalam proses pembuatan keputusan luar negeri. Cara demikian memungkinkan mereka untuk menyampaikan preferensi-preferensi mereka secara langsung dan lebih terbuka. Melalui proses demikian, politik luar negeri pada akhirnya merupakan pengejawantahan dari kepentingan nasional.

²Wawancara Menteri Luar Negeri RI Hassan Wirajuda dengan *Kompas*, 22 Oktober 2004.

Ketiga, sasaran politik luar negeri Indonesia harus dibuat sedemikian rupa sehingga ia merupakan hasil dari sebuah keseimbangan antara keharusan menjaga kredibilitas internasional Indonesia dan komitmennya untuk menegakkan demokrasi di dalam negeri. Sasaran utamanya adalah mewujudkan *Indonesia incorporated* agar ia memiliki daya saing dan kemampuan tinggi dalam kompetisi pada tataran global.³

DEMOKRASI DAN KEJELASAN DALAM POLICY NETWORK: TUNTUTAN BARU POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA

Ada sebuah teori yang mengandaikan bahwa konfigurasi kepentingan domestik menentukan substansi dan pelaksanaan politik luar negeri suatu negara. Teori ini menjelaskan bagaimana politik luar negeri dalam isu-isu tertentu diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan politik luar negeri yang lebih luas (Rosenau, 1997). Teori liberalisme mengenai politik luar negeri menjelaskan perilaku politik luar negeri suatu negara dari perspektif politik bawah-atas (*bottom-up*) (Moravcsik, 1997) sebagai akibat dari berpe-rannya faktor yang berpengaruh pada tataran subsistem. Oleh karena itu, tidak seperti teori neorealisme, kepentingan yang menentukan politik luar negeri tidak dibentuk oleh sistem in-

³Wawancara Menteri Luar Negeri Hassan Wirajuda dengan *Kompas*, 22 Oktober 2004.

ternasional, tetapi berakar pada masyarakat domestik. Jadi hipotesis inti dari teori demikian adalah bahwa kepentingan para aktor domestik menentukan politik luar negeri sebuah negara.

Teori seperti disebutkan di atas kerap digunakan oleh para akademisi hubungan internasional untuk mengetahui karakteristik dari *policy network* suatu politik luar negeri. Keingintahuan mereka itu bisa saja karena faktor globalisasi yang menuntut pemahaman kebijakan dalam perspektif yang lebih luas. Artinya, lingkungan internasional yang berubah diasumsikan juga akan memunculkan tekanan pada *policy network* di mana aktor yang terlibat dalam *policy network* dituntut untuk semakin aktif dalam mengekspresikan preferensi-preferensi mereka sesuai dengan munculnya isu-isu baru pada tataran global. Apa yang kemudian kita lihat adalah bahwa demokratisasi bukan saja terjadi dalam proses pengambilan keputusan luar negeri, tetapi juga dalam menentukan prioritas kebijakan. Arti yang disebut terakhir ini adalah terbukanya pilihan yang lebih luas dalam menentukan apa yang akan menjadi prioritas kebijakan, sesuatu yang tidak lagi di bawah kendali atau ditentukan oleh pemerintah.

Apa yang dikatakan secara teoretis di atas dalam prakteknya tidak terjadi dalam kasus Indonesia. Transisi politik domestik di Indonesia memang telah memunculkan partai-partai politik baru dan membangkitkan kesadar-

an akan pentingnya keterlibatan aktor pemerintah dalam proses perumusan kebijakan. Isu-isu luar negeri pun juga tidak banyak disinggung dalam kampanye. Proses globalisasi dan tekanan eksternal akan demokrasi tidak cukup kuat untuk mengubah perspektif pemerintah mengenai masalah-masalah luar negeri, setidaknya dalam beberapa tahun ke belakang. Pemerintah sejauh itu masih melihat dirinya sebagai aktor sentral dalam perumusan kebijakan. Ini bisa saja disebabkan karena ketidakjelasan mengenai tipe *policy network* politik luar negeri Indonesia.

Hingga kini kalangan publik sulit memastikan siapa sesungguhnya aktor, dalam *policy network* tersebut, yang paling berpengaruh dalam keputusan-keputusan luar negeri. Padahal, dalam demokrasi, opini publik seharusnya memiliki dampak terhadap keputusan-keputusan luar negeri. Bukan itu saja, opini publik seharusnya menjadi semacam *guide* bagi para pembuat kebijakan. Sebagai argumen, pemerintah bisa saja menganggap bahwa pandangan publik mengenai politik luar negeri sangat tidak spesifik dan cenderung berubah-ubah (*volatile*). Oleh karena itu, opini publik bukanlah faktor penting bagi pembuat kebijakan. Tetapi, menurut model pluralis dari demokrasi pengaruh kelompok kepentingan tertentu merupakan *stabilizing factor* dalam mengembangkan kebijakan luar negeri. Ini yang kelihatannya absen dalam *policy network* dari politik luar negeri Indonesia.

Sistem pembuatan keputusan luar negeri Indonesia yang terkesan tertutup ini, walaupun dianggap tidak demokratis, membawa publik kepada kesimpulan sementara bahwa aktor kunci pembuatan keputusan luar negeri adalah departemen luar negeri dengan menteri luar negeri dan jajarannya sebagai pemain paling berpengaruh dalam proses tersebut. Kesimpulan demikian memperkuat dugaan bahwa memang tidak ada koordinasi, kerja sama dan komunikasi, tiga elemen dasar dari *policy network*, dalam pembuatan keputusan luar negeri Indonesia.

Dalam lingkungan global yang berubah, komitmen internasional baru Indonesia seharusnya memberi efek terhadap *policy network* pembuatan keputusan luar negeri. Apa yang terlihat dalam kenyataan adalah terpisahnya, walaupun bukan terisolasi, politik luar negeri dari politik domestik; politik luar negeri bahkan cenderung bukan merupakan prioritas. Politik luar negeri seakan-akan menjadi domain departemen luar negeri saja. Padahal isu-isu baru internasional bukan hanya menuntut pluralisasi dalam pembuatan keputusan luar negeri, tetapi juga pengakuan akan pentingnya kesetaraan antara apa yang dianggap sebagai kebijakan luar negeri dan kebijakan dalam negeri. Yang disebut terakhir memang diakui sebagai arena faksi dan konflik. Tetapi *policy network* politik luar negeri Indonesia bisa menjadi lebih dinamis jika saja di dalamnya juga terjadi perdebatan mengenai politik luar negeri dan politik

luar negeri itu sendiri tidak sepenuhnya di bawah kontrol birokrasi.

Efek pembangunan demokrasi di Indonesia sangat luas. Ia dapat menjadi faktor positif bagi proses kebijakan (*policy process*), utamanya politik luar negeri. Dalam sistem yang lebih demokratis, politik luar negeri seharusnya juga menjadi domain publik. Di sinilah hubungan antara demokrasi dan politik luar negeri (Gaddis, 2001). Lebih dari itu, kemampuan pemerintah untuk bertindak secara lebih koheren, khususnya dalam hubungannya dengan negara lain, akan sangat ditentukan oleh tingkat *democraticness* dari negara Indonesia sendiri. Yang jelas adalah bahwa stabilitas dan konsistensi dari politik luar negeri, yang bertumpu pada prinsip-prinsip demokrasi, akan menjamin kredibilitas komitmen internasional Indonesia.

KESIMPULAN: GLOBALISASI DAN TANTANGAN PEMBUAT KEPUTUSAN LUAR NEGERI

Telah dikatakan di atas bahwa globalisasi sebagai sebuah liberalisasi akan menjadi faktor penting dalam setiap pengambilan keputusan nasional. Tuntutan akan demokratisasi tidak akan berhenti sejalan dengan proses globalisasi itu sendiri. Bahkan ada yang mengatakan bahwa politik luar negeri seluruhnya seharusnya adalah mengenai demokrasi (Paik, 2004), khususnya ketika negara itu telah sampai pada ting-

kat demokrasi di mana terjadi konvergensi preferensi antara aktor-aktor dalam pembuatan keputusan-keputusan nasional. Proses kebijakan pada akhirnya merupakan sebuah refleksi dari demokrasi itu sendiri, khususnya jika kepentingan-kepentingan pada akar rumput juga memainkan peran dalam proses tersebut.

Orang mungkin tidak banyak tahu bagaimana sesungguhnya proses pembuatan keputusan luar negeri Indonesia. Persepsi bahwa departemen luar negeri adalah aktor sentral dan "berdaulat" dalam proses tersebut adalah lebih kuat daripada persepsi bahwa keputusan luar negeri adalah hasil dari sebuah proses tawar-menawar. Karakteristik masyarakat Indonesia yang sangat hirarkis mungkin dapat menjelaskan fenomena tersebut. Perubahan-perubahan pada tataran global mengungkap kenyataan bahwa tuntutan esksternal akan demokrasi sekalipun tidak mengubah format baku dari proses pembuatan keputusan luar negeri Indonesia, kalau format itu memang ada, di mana departemen luar negeri masih diakui sebagai aktor sentral dalam proses tersebut. Dari waktu ke waktu departemen luar negeri memang melakukan dengar pendapat dengan badan legislatif. Tetapi, sejauh ini, hal itu hanya dilihat oleh publik sebagai sebuah proses diskusi antara Departemen Luar Negeri RI dengan DPR, serta paparannya di hadapan DPR mengenai masalah-masalah internasional Indonesia.

Proses di atas tidak salah dan tidak pula bertentangan dengan prinsip komunikasi sebagai salah satu dimensi penting dari *policy network*. Keberatan publik mungkin adalah ruang yang sangat terbatas bagi mereka untuk mengekspresikan pandangan-pandangan mereka mengenai masalah-masalah internasional. Padahal mereka sebenarnya adalah salah satu *policy resources*. Adalah wajar jika ruang yang terbatas ini kemudian menjadi alasan bagi mereka untuk mengajukan pilihan-pilihan kebijakan tandingan atau mengeritik secara tajam kebijakan luar negeri yang telah diputuskan.

Pemerintah, dalam hal ini departemen luar negeri, bisa saja tidak setuju dengan argumen di atas, karena dari sudut pandang mereka, mereka dalam kenyataannya adalah aktor sentral dalam pembuatan keputusan luar negeri. Tetapi proses globalisasi seharusnya mengubah paradigma mereka mengenai bagaimana keputusan luar negeri harus dibuat. Globalisasi memunculkan konfigurasi baru pada tataran global. Hal yang sama seharusnya juga terjadi pada tataran nasional. Jika, misalnya, tidak ada teori yang dapat menjelaskan bagaimana keputusan luar negeri Indonesia dibuat dan bagaimana konfigurasi baru pada tataran global memberi efek terhadap proses kebijakan nasional, maka konsep *utilitarian liberalism* (Moravcsik, 1997) setidaknya-tidaknnya dapat memprediksi, walaupun tidak menjelaskan, bagaimana keputusan-keputusan luar ne-

geri Indonesia dibuat. Konsep ini menjelaskan bahwa politik luar negeri tidak diambil atas dasar norma-norma, tetapi atas dasar kepentingan.

Globalisasi yang membuka ruang yang lebih besar seharusnya memudahkan publik dalam mengidentifikasi kepentingan-kepentingan yang terlibat dalam *policy network* politik luar negeri Indonesia. Tetapi hal itu dalam praktek masih sulit untuk dilakukan. Oleh karena itu, konsep *utilitarian liberalism* mungkin dapat membantu publik untuk menentukan siapa aktor domestik yang dominan dan apa kepentingan-kepentingan mereka. Pertama, menurut konsep ini ada lima macam aktor domestik: (1) aktor politik dan administratif; (2) perusahaan; (3) kalangan bisnis; (4) kelompok kepentingan buruh (*labor interest group*); dan (5) kelompok kepentingan sosial. Dalam dunia yang mengglobal, politik luar negeri Indonesia, disadari atau tidak, pada dirinya sebenarnya merefleksikan preferensi dari aktor-aktor domestik tersebut. Preferensi mereka, khususnya yang berkaitan dengan isu-isu politik luar negeri yang spesifik, dibentuk oleh posisi dan peran mereka dalam masyarakat. Lebih dari itu, keberadaan mereka dalam *policy network* menuntut mereka untuk memaksimalkan keuntungan mereka sesuai dengan isu politik luar negeri yang mereka hadapi.

Kedua, setiap aktor tersebut di atas memiliki kapabilitas yang berbeda dalam memaksakan preferensi-preferensi mereka dalam proses formulasi po-

litik luar negeri. Kapabilitas mereka ini ditentukan bukan hanya oleh proksimitas mereka terhadap aktor sentral dalam proses kebijakan, tetapi juga tergantung dari jenis *policy network*.⁴

Jadi, pemikiran *utilitarian liberalism* seperti dijelaskan di atas setidaknya membantu publik menjelaskan peran aktor-aktor domestik dalam proses kebijakan dan bagaimana respons mereka terhadap isu-isu politik luar negeri baru yang muncul akibat gelombang globalisasi. Para pembuat keputusan luar negeri Indonesia harus menerima kenyataan bahwa pencapaian komitmen baru internasional Indonesia menuntut partisipasi yang lebih luas dari aktor-aktor lain dalam masyarakat. Oleh karena itu, tantangan para pembuat keputusan luar negeri dalam era globalisasi ini adalah memobilisir seluruh sumber daya yang ada dalam masyarakat untuk mendukung diplomasi internasional dan politik luar negeri Indonesia.

Bukan hanya itu, kini sudah saatnya para pembuat keputusan luar negeri Indonesia bersikap lebih realistis, yaitu bahwa globalisasi memang tidak bisa dibendung dan tekanan untuk melakukan liberalisasi dalam berbagai bidang kebijakan juga semakin kuat. Oleh karena itu, perubahan di pihak pemerintah dalam

⁴ *Utilitarian liberalism* mengidentifikasi tiga macam *network*: (1) *hierarchical*; (2) *societal*; dan (3) *corporatist*.

memandang bagaimana keputusan luar negeri harus dibuat juga harus berubah, karena perubahan-perubahan itu merupakan bagian dari tuntutan untuk melakukan proses demokratisasi secara lebih menyeluruh. Stabilitas politik luar negeri Indonesia pada akhirnya tergantung pada perkembangan dalam proses demokrasi di Indonesia sendiri.

KEPUSTAKAAN

Bandoro, Bantarto. 2004. "Creating Democratic Peace in the ASEAN Region", *The Jakarta Post*, January 2.

Gaddis, John Lewis. 2001. "Democracy and Foreign Policy", Makalah disampaikan kepada William Clyde DeVane Lectures, *Democracy Vistas*, 17 April.

Kenis, Partrick and Volker Shneider. 1991. "Policy Networks and Policy Analysis. Scurtinizing a New Analytical Toolbox" dalam Bernd Martin and Renate Mayntz (eds.) *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations* (Frankfurt am Main).

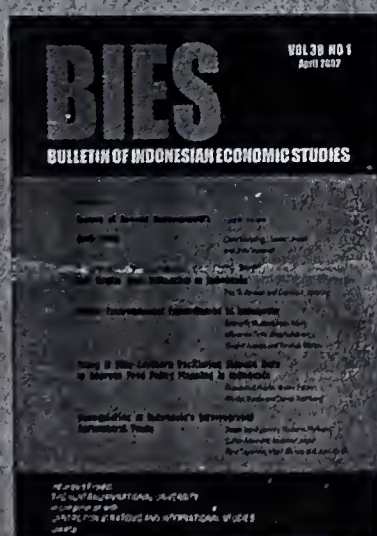
Moravcsik, Andrew. 1997. "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics", *International Organization*, Vol. 54, No. 4.

Paik, George F. 2004. "Democracy as Realpolitik", *The National Interest*, March 11.

Rosenau, James. N. 1997. *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World* (London: Cambridge University Press).

Sholte, Jan Aart. 2000. *Globalization: A Critical Introduction* (London: Macmillan).

Wenger, Andreas (ed.). 2001. *The Internet and the Changing Face of International Relations and Security*.



The *Bulletin of Indonesian Economic Studies* (BIES) is a peer-reviewed journal published by the Indonesia Project, The Australian National University.

The journal fills a significant void by providing a well respected outlet for quality research on the Indonesian economy and related fields such as law, the environment, demography, education and health. In doing so, it has played an important role since 1965 in helping the world, and Indonesians themselves, to understand Indonesia. In addition to papers reporting economic analysis and research, each issue leads with a 'Survey of Recent Developments', which aims to be accessible to non-economists, and helps to account for the journal's diverse readership within academia, government, business and the broader public.

The BIES is published three times a year, in April, August and December and is available in Indonesia from CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES, Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, at Rp 85.000,00 per year, Rp 30.000,00 per issue.

Payment should be sent to Rupiah Account No. 0018.01.000211.30.1, BRI Cabang Tanah Abang, Jakarta 10160.

Menuju Pembentukan Komunitas Keamanan ASEAN*

C.P.F. Luhulima

Jika di masa lalu kerja sama ASEAN lebih menitikberatkan pada kerja sama ekonomi dan fungsional yang didasarkan pada penguatan ekonomi yang mendatangkan kemakmuran di kawasan sehingga tercipta stabilitas dan perdamaian, pendekatan baru yang dilakukan di bidang politik dan keamanan dianggap hal penting guna menghadapi tantangan keamanan global yang terus berubah. Pendekatan politik dan keamanan dapat digunakan sebagai penguatan kerja sama ekonomi. Argumentasi ini didasari atas krisis moneter di kawasan Asia tahun 1997 yang membuktikan bahwa kerangka kerja sama ekonomi yang dipandang sebagai sumber kekuatan cita-cita integrasi ASEAN ternyata masih banyak mengandung kelemahan.

Belajar dari krisis moneter, Indonesia melihat kemajuan ekonomi amat rentan jika tidak didukung oleh suatu kemajuan di bidang politik dan keamanan. Atas prakarsa Indonesia, komunitas keamanan ASEAN beserta rencana aksinya yang telah terbentuk merupakan jawaban atas pendekatan itu dalam menghadapi isu-isu keamanan yang tak lagi hanya terkait pada pertahanan dan ancaman militer, tetapi lebih luas, menyangkut hal-hal non-militer, seperti kejahatan transnasional, terorisme, separatisme, perompakan dan sebagainya.

PENDAHULUAN

KOMUNITAS Keamanan ASEAN yang dibentuk pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Bali II, sebagai salah satu dari tiga Komunitas ASEAN, pada dasarnya adalah sebuah komunitas yang secara khusus mengutamakan cara-cara damai dalam penyelesaian sengketa antar-anggota. Landasan komunitas keamanan ini adalah kerja sama politik dan keamanan dalam kerangka keamanan

komprehensif, yang mencakup ketahanan nasional dan regional. Komunitas keamanan Asia Tenggara ini mengacu kepada Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan prinsip-prinsip hukum internasional. Melalui komunitas keamanan ini, ASEAN mengembangkan kerja sama politik dan keamanan sebagai bagian penting dari upaya pencegahan dan penyelesaian konflik, dan pembangunan perdamaian pasca konflik (*post-conflict peace building*).

* Makalah disampaikan pada Seminar "Menuju Realisasi Visi ASEAN 2020", Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Prof. Dr. Moestopo (Beragama), 14 Juli 2004.

Dalam menentukan norma-norma kerja samanya, komunitas keamanan ASEAN tetap berpegang pada *national sovereignty, sovereign equality, non-inter-*

ference, territorial integrity, national identity, shared responsibility, "peaceful cooperation for mutual benefit among nations in Southeast Asia", "non-use of force as a means of conflict resolution," dan "renunciation of nuclear weapons and other weapons of mass destruction and avoidance of arms race in Southeast Asia".

Regime security adalah sasaran utama Komunitas Keamanan ASEAN dan merupakan inti dari keamanan komprehensif. Negara-negara anggota ASEAN harus mengutamakan cara-cara damai dalam menyelesaikan perbedaan dan perselisihan antara mereka dan harus menganggap keamanan mereka terkait secara fundamental dengan "lingkungan geografis, visi dan sasaran bersama". Sasaran kerja sama keamanan adalah tetap mencegah terjadinya persengketaan antara sesama negara anggota dan antara negara anggota dengan negara-negara non-ASEAN, mencegah eskalasi persengketaan itu menjadi konflik dan walaupun konflik tidak terhindarkan, membatasi ruang lingkupnya sekecil mungkin dan segera memulai langkah-langkah untuk mencari penyelesaiannya.

Pencegahan ini dilakukan melalui pembangunan kepercayaan, diplomasi preventif dan kerja sama dalam masalah-masalah keamanan konvensional dan non-konvensional. Usaha penyelesaian harus memanfaatkan mekanisme regional yang sudah tercantum dalam *Treaty of Amity and Cooperation*. Penambahan yang diajukan Indonesia ialah pengembangan suatu *regional peacekeeping arrangement* serta pembentukan lembaga-lembaga pendu-

kung upaya penyelesaian konflik. Komunitas Keamanan ASEAN ini mencakup pengembangan politik dan kerja sama keamanan, yang akan dibahas dalam halaman-halaman berikut.

PENGEMBANGAN KERJA SAMA DI BIDANG POLITIK

Kerja sama politik yang dicanangkan Indonesia dalam Komunitas Keamanan ASEAN mengedepankan pembentukan lingkungan yang adil, demokratis dan serasi (*harmonious*), pene-gakan hak-hak dan kewajiban azasi manusia. Penyelesaian masalah-masalah perbatasan daratan, laut dan udara di ASEAN melalui delimitasi dan demarkasi juga diutamakan dalam pengembangan kerja sama politik ini. Dengan mempromosikan demokrasi dan hak azasi manusia, Indonesia memperluas konsep keamanan komprehensif dari *regime security* ke keamanan manusia (*human security*). Keamanan manusia ini mencakup suatu spektrum keamanan yang luas sekali; tanpa keamanan manusia tidak akan ada lagi keamanan nasional, seperti yang dikemukakan oleh Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa, Kofi Annan:

Human security can no longer be understood in purely military terms. Rather, it must encompass economic development, social justice, environmental protection, democratization, disarmament, and respect for human rights and the rule of law, ...good governance, access to education and health-care and ensuring that each individual has opportunities and choices to fulfill his or

*her potential. Every step in this direction is also a step towards reducing poverty, achieving economic growth and preventing conflict. ... These are the interrelated building blocks of human – and therefore national – security”.*¹

Menurut Menteri Luar Negeri Indonesia, Hassan Wirajuda, ASEAN sudah harus mencapai suatu lingkungan politik yang lebih kondusif bagi kehidupan antarbangsa Asia Tenggara. ASEAN perlu membina nilai-nilai politik bersama seperti demokrasi dan hak azasi manusia karena pengembangan nilai-nilai ini akan sangat mengurangi sumber-sumber konflik, baik antarnegara, maupun intra-negara.² Wirajuda mengajak rekan-rekannya di ASEAN untuk meningkatkan kerja sama di bidang politik dan keamanan ke taraf yang lebih tinggi.

Demokrasi dan keamanan manusia merupakan suatu faktor yang sangat menentukan keamanan nasional dalam konstelasi kehidupan antarnegara yang mengglobal, dan oleh karena itu keamanan manusia di dalam lingkungan ASEAN sekaligus merupakan keamanan bangsa-bangsa

ASEAN. Wirajuda sadar bahwa usulnya ini akan membuat beberapa rekan-nya kurang *comfortable*, tetapi ia sadar pula bahwa usaha ke arah itu harus dimulai sesegera mungkin:

It is reasonable if some of us feel a bit uncomfortable with the notion of an ASEAN-wide human rights mechanism. It is also reasonable that our closer cooperation in this area should be taken in a step by step approach.

Usaha untuk meniadakan perasaan *uncomfortable* ini dapat dimulai dengan tiga langkah awal: (1) membangun suatu jaringan antarmekanisme hak azasi manusia yang sudah ada di beberapa negara ASEAN; (2) membangun kerja sama dalam bidang pendidikan dan kesadaran masyarakat; dan (3) kerja sama di bidang perlindungan perempuan, anak-anak, para penyandang cacat dan buruh atau tenaga kerja migran. Mekanisme-mekanisme yang sudah ada di beberapa negara ASEAN dapat memberikan sumbangan yang cukup besar bagi pembangunan komunitas ASEAN ini.

Indonesia memang harus berada di garis depan dalam mendorong pemberlakuan hak-hak azasi dan keamanan manusia di lingkungan ASEAN karena keduanya dirumuskan secara panjang lebar dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang baru, dalam Bab XA Pasal 28 I, ayat (4) konstitusi yang diamandemen, yang secara tegas mengatakan bahwa “perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah”.

¹Kofi Annan. “Secretary-General Salutes International Workshop on Human Security in Mongolia”. Two-Day Session in Ulaanbaatar, May 8-10, 2000. Press Release SG/SM/7382. <http://www.un.org/News/Press/docs/2000/20000508.sgsm7382.doc.html> - 08/27/01; Kofi Annan. “Towards a Culture of Peace”. <http://www.unesco.org/opi2/lettres/TextAnglais/AnnanE.html> - 08/22/01

²Hassan Wirajuda pada Lokakarya IV ASEAN Regional Mechanism on Human Rights di Jakarta (17 Juni 2004).

Pernyataan yang begitu tegas ini mendorong Indonesia untuk mengangkat subjek tersebut ke dalam kerja sama politik dalam kerangka *ASEAN Security Community*.

Menurut Hassan Wirajuda, reformasi di Indonesia pada dasarnya berisikan tiga hal: demokratisasi dan *good governance*; penghormatan dan perlindungan hak azasi manusia; dan *rule of law*.³ Hak azasi dan keamanan manusia memang belum terumuskan dalam konsep *ASEAN Security Community*, tetapi kekurangan ini kemudian dirumuskan ke dalam *Plan of Action* yang dibicarakan dalam Sidang Menteri Luar Negeri ASEAN XXXVII di Jakarta untuk disetujui dalam KTT ASEAN X di Vientiane, November 2004.

Sudah waktunya ASEAN mempunyai suatu badan regional yang menentukan standar perlindungan manusia. Afrika sudah memiliki *African Commission on Human and Peoples' Rights* yang dibentuk Uni Afrika untuk mendorong pemberlakuan hak-hak manusia dan menjamin perlindungannya di Afrika. Salah satu sasaran Uni Afrika dalam *Constitutive Act of the African Union* tahun 2000 ialah "*promote and protect human and peoples' rights under the Charter and other relevant human rights instruments*". Bahkan di dalam *Constitutive Act* itu Uni Afrika mempunyai hak untuk mengintervensi

si suatu negara anggota "*in respect of grave circumstances, namely war crimes, genocide and crimes against humanity*".⁴

Dengan demikian, penelusuran menuju redefinisi prinsip tidak ikut campur tangan dalam masalah dalam negeri negara anggota lain (*non-interference*) seharusnya juga diperjuangkan Indonesia. Indonesia sebaiknya mengambil inisiatif dalam pendalaman *enhanced interaction*, sebagaimana disetujui dalam Sidang Menteri Luar Negeri XXI di Manila di bulan Juli 1998 sebagai dasar redefinisi *non-interference: enhanced interaction* untuk mewujudkan demokrasi dan *good governance*, penghormatan dan perlindungan hak azasi manusia dan *rule of law* di ASEAN, dalam mengimbangi hak dan kewajiban kedaulatan, keamanan negara dan manusia yang hidup di dalam ASEAN, kendati pun pelanggaran hak azasi manusia masih banyak terjadi di negara kita sendiri. Usaha Myanmar untuk membangun demokrasi sudah mulai dimanfaatkan Indonesia dalam rangka *enhanced interaction* ini untuk memperluas nilai-nilai demokrasi dan hak azasi manusia di lingkungan ASEAN.⁵

Pendekatan terhadap Myanmar ini dapat juga dilakukan bersama negara-negara anggota ASEAN lainnya yang belum memiliki mekanisme hak

⁴Lihat catatan kaki 3.

³Dikutip dalam Keynote Speech Dr. Hassan Wirajuda pada *Fourth Workshop on the ASEAN Regional Mechanism on Human Rights*, Jakarta, 17 Juni 2004.

⁵Khusus tentang kasus Myanmar adalah hasil pembahasan penulis dengan Soegeng Rahardjo, Direktur Mitra Wicara dan Antar Kawasan, Direktorat Jenderal Kerja Sama ASEAN, Departemen Luar Negeri RI, 7 Juli 2004.

azasi manusia, melalui kerja sama di bidang pendidikan dan perlindungan perempuan, anak, penyandang cacat. Bidang-bidang ini lebih terbuka untuk pengembangan kerja sama ini.

PENGEMBANGAN KERJA SAMA DI BIDANG KEAMANAN

Kerja sama dalam bidang ini bertujuan membangun saling percaya antarnegara anggota ASEAN melalui berbagai inisiatif, misalnya: pertukaran perwira tinggi, siswa akademi militer, peserta sekolah-sekolah staf angkatan bersenjata; pertemuan-pertemuan menteri pertahanan negara-negara ASEAN secara berkala, pengadaan *ASEAN Arms Register* serta pemanfaatan angkatan bersenjata dalam mengatasi bencana alam, penerbitan *ASEAN Annual Security Outlook* dan pengembangan *early warning system* untuk mencegah munculnya kembali konflik dan kemungkinan eskalasinya.

ZOPFAN, *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC) dan SEANWFZ harus tetap merupakan inti pembangunan kepercayaan, diplomasi preventif dan pendekatan-pendekatan penyelesaian konflik. Komunitas Keamanan ASEAN membangun kerja sama dan konsultasi antara ASEAN dan mitra-dialognya tentang masalah-masalah keamanan regional melalui ASEAN Regional Forum. Komunitas ini juga akan memanfaatkan semua lembaga dan mekanisme ASEAN untuk menjamin agar Asia Tenggara bebas dari semua jenis senjata penghancur massal serta memperkuat kemampuan nasional dan

regional untuk menghadapi dan memerangi terorisme serta semua bentuk kejahatan lintas negara lainnya.

Di bidang kerja sama keamanan non-konvensional, khususnya di bidang pemberantasan terorisme, langkah pertama yang harus diambil ialah harmonisasi undang-undang dan peraturan perundang-undangan untuk memeringkannya. Sayangnya, sejak semula ASEAN mengaitkan terorisme dengan kejahatan lintas negara (Luhulima, 2003: 40-41).

Pertemuan pertama ASEAN tentang Kejahatan Lintas Negara (*ASEAN Conference on Transnational Crime*) diadakan di Manila (18-20 Desember 1997). Kendati Komunike Baguio yang dihasilkan *International Conference on Terrorism* di Baguio City, Filipina (18-21 February 1996) mengusulkan untuk meningkatkan kerja sama internasional menghadapi semua bentuk terorisme melalui *intelligence-sharing, coordinated policies and law enforcement training*, ASEAN tetap merasa perlu untuk mengaitkan masalah itu dengan "masalah narkoba, kejahatan ekonomi, termasuk pemutihan uang, lingkungan dan migrasi ilegal". Bahkan KTT Informal Pertama ASEAN di Jakarta di bulan November 1996 meminta badan-badan ASEAN untuk mempelajari kerja sama di bidang kejahatan lintas negara, termasuk ekstradisi.

Pemberantasan terorisme disetujui dalam KTT ASEAN VII di Brunei Darussalam (5 November 2001) dalam bentuk *ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism*. Selain memandang

terorisme sebagai suatu "tantangan langsung bagi tercapainya perdamaian, kemajuan dan kemakmuran ASEAN dan realisasi Visi ASEAN 2020, dalam deklarasi itu ASEAN juga menolak "setiap upaya untuk mengaitkan terorisme dengan agama atau ras mana pun". ASEAN juga sepakat untuk "menghadapi, mencegah dan menindas semua bentuk terorisme sesuai dengan Piagam PBB".

Semua upaya bersama untuk memerangi terorisme pada tingkat regional harus menyesuaikan dengan tindakan anti-terorisme baik di wilayah Asia Tenggara maupun di setiap negara anggota. KTT VII ini mengeluarkan sembilan butir rencana kerja mulai dari penguatan mekanisme nasional, peningkatan kerja sama antara badan-badan penegak hukum sampai kepada peningkatan pertukaran informasi/intelijen dan pembangunan kemampuan regional. Semua langkah untuk memerangi terorisme ini dilakukan di bawah payung PBB.

Ekstradisi tidak masuk dalam semua tindakan operasional anti-terorisme itu, dan tidak pula tercantum dalam *Agreement on Information Exchange and Establishment of Communication Procedures*, suatu persetujuan anti-terorisme yang ditandatangani pemerintah Indonesia, Malaysia dan Filipina di Manila (7 Mei 2002) dan yang "akan menyediakan kerangka kerja sama dalam pertukaran informasi dan pembentukan prosedur komunikasi". Tetapi ketiga negara pengambil inisiatif ini masih memerlukan waktu untuk merancang kerangka hukum dan pusat-

pusat komunikasi untuk operasi bersama ini. Pusat ini akan beranggotakan semua lembaga pemerintah yang bertanggung jawab atas keamanan, pertahanan dan penegakan hukum (*law enforcement*). Perjanjian ini diharapkan akan mempermudah koordinasi dan kerja sama dalam menyelesaikan masalah perbatasan atau keamanan, kejahatan lintas batas dan kegiatan ilegal lainnya, "*where individual resources of a Party may be inadequate*", kemudian "*strengthening national and sub-regional capacities to manage border and/or security incidents and transnational crimes through information exchanges, agreed communication procedures and training*" [lihat Article II, (i), (iii)]. Bidang-bidang yang termasuk dalam kerja sama ini ialah terorisme, pemutihan uang, penyelundupan, perompakan di laut, *hijacking*, *intrusion*, *illegal entry*, perdagangan obat terlarang, pencurian sumber daya laut, polusi laut dan perdagangan senjata ilegal. Thailand yang menyatakan kehendaknya untuk bergabung dengan persetujuan ini akhirnya melakukan itu di Pnom Penh pada KTT VIII ASEAN. Dua bulan kemudian Kamboja menjadi pihak persetujuan anti-terorisme ini. Negara-negara ASEAN lainnya masih belum menjadi pihak pada perjanjian ini.

Pengaitan antara terorisme dan kejahatan lintas negara di tingkat ASEAN, dicantumkan pula dalam komunike *Special ASEAN Ministerial Meeting on Terrorism* yang dikeluarkan di Kuala Lumpur (21 Mei 2002). Dalam pertemuan itu para menteri ASEAN menugaskan para pejabat seniornya untuk melaksanakan *Work Programme on Ter-*

rorism to Implement the ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime yang disetujui beberapa hari sebelumnya (17 Mei 2002), dan kemudian *"to review its progress at subsequent meetings of the ASEAN Ministers responsible for transnational crime issues"* (lihat Paragraf 12). Pertemuan khusus menteri-menteri ini mengidentifikasi kaitan yang erat antara kejahatan transnasional dan terorisme, dan konstataasi ini *"lends greater urgency to our efforts to combat transnational crime"* (lihat Paragraf 7).

Pertemuan para menteri ASEAN tentang kejahatan lintas batas yang khusus menyangkut isu terorisme dan yang diadakan di Kuala Lumpur (20-21 Mei 2002) juga merupakan jawaban terhadap permintaan PBB untuk meningkatkan koordinasi upaya nasional, sub-regional dan internasional sebagai bagian dari jawaban global terhadap tantangan dan ancaman bagi keamanan internasional. Sikap ASEAN dalam perang terhadap terorisme diintegrasikan ke dalam perang melawan kejahatan lintas nasional. Perbedaan antara terorisme sebagai kejahatan politik dan kejahatan yang lain sebagai kejahatan ekonomi ditiadakan, karena terorisme dianggap berkaitan erat dengan perdagangan gelap senjata dan pemutihan uang, kendati pun untuk Asia Tenggara kaitan antara pemutihan uang dan terorisme masih sulit dibuktikan.

Komunitas Keamanan ASEAN kemudian mengangkat terorisme dan kejahatan lintas negara ini, seperti pelintasan batas tradisional, penyakit menular, masalah asap dan polusi lain-

nya, masalah tenaga kerja migran serta menandakan kembali kerja sama di bidang penegakan hukum di antara para menteri kehakiman dan kejaksaan agung, kantor-kantor imigrasi dan badan-badan penegakan hukum yang lain di ASEAN. Implementasi *ASEAN Joint Declaration on Joint Action to Counter Terrorism* tahun 2001 tetap merupakan dokumen utama bagi pemberantasan terorisme, yang harus didukung oleh suatu pusat ASEAN. Semua negara anggota ASEAN dianjurkan menjadi pihak pada *Agreement on Exchange of Information and Communication Procedures* yang harus didukung oleh pertukaran *intelligence* dan *best practices*.

Komunitas keamanan juga mencakup kerja sama di bidang maritim dan kejahatan transnasional yang berkaitan dengannya, seperti perompakan, terorisme di laut, perdagangan ilegal senjata ringan dan obat-obatan terlarang, serta perlindungan lingkungan maritim.

Keamanan di Selat Malaka, suatu jalur laut sepanjang 900 km yang terletak antara Indonesia, Malaysia dan Singapura, memang merupakan isu yang hangat dalam konferensi internasional selama tiga hari di Singapura (4-6 Juni 2004). Dalam konferensi itu, Indonesia mengusulkan suatu forum kerja sama keamanan maritim ASEAN untuk menangani masalah ini. Singapura mengusulkan bantuan Amerika Serikat dalam pengamanan selat ini, tetapi menteri pertahanan Malaysia, Najib Razak, tidak setuju dengan permintaan bantuan langsung ini. Ia mengatakan: *"Malaysia believes it is always positive for us to have shared responsib-*

ilities. But this shared responsibility must not be at the expense of the sovereignty and territorial integrity of the littoral states" (*The Jakarta Post*, 9 Juni 2004). Indonesia sependapat dengan Malaysia, kendatipun angkatan laut Indonesia mempunyai kesulitan untuk memberantas perompakan di selat yang begitu strategis ini. *Coordinated joint patrols* antara Indonesia, Malaysia dan Singapura baik secara bilateral maupun trilateral sudah dijalankan di titik-titik tertentu di wilayah maritim masing-masing, "sehingga tidak ada daerah yang sama sekali tidak terpatroli".⁶

Indonesia juga mengusulkan pembentukan suatu *ASEAN Peace Keeping Center* dan *ASEAN Peace Keeping Force* dan mekanisme penggelarannya (*deployment mechanism*). Pembentukan pusat pelatihan ini harus dibangun atas dasar mekanisme-mekanisme yang sudah ada di negara-negara anggota dengan tujuan untuk mencapai "*interoperability*". Tetapi, hal ini dapat saja menjurus kepada perencanaan bersama yang belum tentu dapat diterima oleh beberapa negara anggota. Jadi usaha ke arah pembentukan pusat pemeliharaan perdamaian masih harus dimatangkan di dalam lingkungan ASEAN. Sebelumnya, menjelang KTT ASEAN VII di Bandar Seri Begawan, Filipina sudah mengusulkan pembentukan kerja sama lima negara pendiri ASEAN untuk memerangi kegiatan terorisme di Asia Tenggara, saling mem-

bagi data intelijen, melakukan patroli perbatasan bersama, dan mempertimbangkan pembentukan suatu *peace-keeping force*. Tetapi usul ini tidak ditindaklanjuti di tingkat ASEAN-5 (Luhulima, 2003: 40). Suatu *peacekeeping force* masih belum populer di kalangan negara-negara ASEAN lainnya, kecuali Filipina dan Indonesia.

Komponen rencana kegiatan di bidang kerja sama keamanan yang diusulkan Indonesia dan yang terdiri dari pengembangan kerja sama politik, pembentukan dan pemberlakuan norma-norma serta pengembangannya, pencegahan konflik, penyelesaian konflik dan pembangunan perdamaian pasca konflik pada akhirnya memang disetujui. Yang menjadi masalah ialah *time line*, sasaran waktu pencapaian usul-usul itu. Hassan Wirajuda mengatakan "*In our original draft we put the specific timeframe in our discussion. We should not have a time limit. And so we are talking about short, medium, long-term*" (*The Jakarta Post*, 29 Juni 2004). Rencana kegiatan inilah yang diharapkan dapat disetujui oleh para kepala negara dan pemerintah ASEAN pada KTT mereka di Vientiane, Laos, di bulan November 2004, sehingga Komunitas Keamanan ASEAN yang dicanangkan di Bali tahun 2003 dilengkapi dengan rencana aksi untuk pelaksanaannya.

KEPUSTAKAAN

Luhulima, C.P.F. 2003. "Pemberantasan Terorisme dan Kejahatan Transnasional dalam Pembangunan Keamanan Asia Tenggara", *Analisis CSIS*, Tahun XXXII, No. 1.

⁶ Marty Natalegawa seperti diwawancara *Kompas*, dalam "Indonesia-Malaysia Satu Pendapat Soal Pengamanan Selat Malaka", 23 Juni 2004.

Diplomasi Tingkat Tinggi Asia Pasifik: KTT ASEAN, KTT APEC dan KTT ASEM 2004

Faustinus Andrea

PENDAHULUAN

SALAH satu komitmen besar Perhimpunan Negara-Negara Asia Tenggara (ASEAN) dengan berlangsungnya Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN (KTT ASEAN) ke-10 di Vientiane, Laos 29-30 November 2004 adalah pencanangan integrasi ASEAN secara menyeluruh memasuki Visi ASEAN 2020, setelah melewati periode transisi. Proses transisi itu dimulai dari *Hanoi Plan of Action* (HAP) 1998 menuju *Vientiane Integration Agenda* (VIA) 2004 yang mempunyai arti penting, karena selain Visi ASEAN 2020, inisiatif penyatuan ASEAN dan peta jalan menuju proses integrasi ASEAN juga akan direalisasikan.

Selama periode transisi itu Departemen Luar Negeri RI telah mempersiapkan rencana aksi selama enam tahun ke depan, dengan menetapkan periode 2005-2010 sebagai periode pembelajaran implementasi Visi ASEAN 2020. Konsekuensinya, penegasan kembali visi Komunitas ASEAN yang diadopsi para pemimpin ASEAN pada KTT ASEAN ke-9 di Bali 2003 menjadi pekerjaan rumah ASEAN yang tidak ringan.

Tiga pilar Komunitas ASEAN untuk membentuk Komunitas Keamanan ASEAN (ASC), Komunitas Ekonomi ASEAN (AEC) dan Komunitas Sosial Budaya (ASCC) diperkuat rencana aksi (*Plan of Actions/POA*). Dalam KTT di Vientiane, para pemimpin ASEAN telah mengesahkan *Vientiane Action Plan* (VAP) yang memuat aktivitas ASEAN dari tahun 2004 sampai dengan 2020 seperti yang tercantum dalam Visi ASEAN 2020 guna mendukung POA. Visi ASEAN 2020 yang telah dideklarasikan dalam KTT Informal ASEAN ke-2 di Kuala Lumpur, Malaysia tahun 1997 menjadi tonggak penting perjalanan ASEAN. Visi ini didasarkan pada kenyataan bahwa sejak ASEAN berdiri, ASEAN telah berhasil membentuk suatu komunitas negara-negara dalam kawasan Asia Tenggara yang damai, stabil dan tercapainya dasar-dasar bagi proses peningkatan kesejahteraan masyarakat ASEAN.

Keanekaragaman sistem ideologi, politik, ekonomi, sosial dan budaya yang dimiliki oleh masing-masing negara ASEAN telah menjadi dasar kuat bagi kesadaran untuk saling membantu dan saling menumbuhkan rasa kebersamaan sebagai sebuah komunitas

ASEAN di kawasan. Visi ini mempunyai tujuan "*ASEAN as a concert of South-east Asian nations, outward-looking, living in peace, stability and prosperity, bonded together in partnership in dynamic development and in a community of caring societies*". Dengan kata lain, visi ini memberikan tujuan bersama di dalam kerja sama politik dan keamanan yang lebih luas, integrasi ekonomi yang lebih erat, serta hubungan antarmasyarakat ASEAN yang lebih erat berdasarkan hubungan sejarah, warisan budaya dan identitas bersama. Visi ini tetap mempertahankan stabilitas dan perdamaian Asia Tenggara sebagai penopang pembangunan nasional masing-masing anggotanya secara integratif.

Sejak *Hanoi Plan of Action* dicanangkan pada 1998, berbagai kerja sama ekonomi mengalami kemajuan, seperti pelaksanaan *ASEAN Free Trade Area* (FTA) 2002, pembentukan *ASEAN Investment Area* (AIA), Skema *ASEAN Industrial Cooperation* (AICO) serta *ASEAN Framework Agreement on Services* (AFAS). Di samping itu ASEAN telah merintis pembentukan kawasan perdagangan bebas dengan berbagai negara luar, dengan modalitas yang berbeda-beda, seperti dengan Amerika Serikat, Australia, Cina, Jepang dan Korea Selatan (ASEAN+3). Perkembangan tersebut menandakan bahwa kemajuan di bidang kerja sama ekonomi telah menunjukkan perkembangan yang cukup signifikan.

Atas dasar pertimbangan bahwa kemajuan ekonomi sangat rentan jika tidak didukung oleh suatu kemajuan di bidang politik dan keamanan, maka para pemimpin ASEAN kemudian menyetujui suatu pendekatan yang berimbang dalam pengembangan kerja sama ASEAN antara pilar politik keamanan, ekonomi dan sosial budaya. Wacana komunitas sosial budaya ASEAN yang

digagas Filipina pada KTT ASEAN ke-9 di Bali pada 2003, telah menunjukkan kemajuan yang berarti, misalnya kerja sama ASEAN di bidang penanganan masalah SARS.

Meski kerja sama sosial budaya ini telah ditetapkan sejak ASEAN berdiri, namun pencapaian komunitas sosial budaya ASEAN diarahkan untuk tidak sekadar bersifat *ad hoc* melainkan lebih mempunyai kesinambungan dengan komunitas ekonomi dan politik keamanan. Adapun rencana aksi komunitas sosial budaya terdiri dari empat elemen pokok, yaitu membangun komunitas dari masyarakat yang peduli (*building community of caring society*), mengelola dampak sosial dari integrasi ekonomi (*managing the social impact of economy integration*), mendorong keberhasilan lingkungan hidup (*promoting environmental sustainability*), dan memperkuat identitas kawasan (*strengthening regional identity*).

Berbeda dengan dua pilar tersebut di atas, kerja sama politik keamanan belum dikembangkan secara ekstensif, mengingat isu-isu politik keamanan seringkali bersifat sensitif sehingga pendekatan yang seringkali diambil bersifat informal bahkan kadangkala menyimpan isu-isu tersebut di bawah karpet. Ini didasarkan atas kebiasaan di ASEAN yang menganut prinsip non-intervensi. Meski demikian, dalam perkembangannya, prinsip tersebut telah mengalami kemajuan yang signifikan dengan adanya prakarsa Indonesia dan negara-negara ASEAN lainnya untuk terus melakukan pendekatan kepada Myanmar, misalnya, guna melakukan proses demokratisasi dengan melihat seluruh strata masyarakat di negara itu dalam penyusunan konstitusi baru dan pemilihan umum ke arah jalan transisi demokrasi. Demikian juga halnya dengan Indonesia

dan Thailand, ketika harus menjelaskan kepada negara ASEAN lainnya, berkaitan dengan perkembangan situasi politik di Aceh dan di Thailand Selatan. Kebiasaan seperti inilah yang kemudian mengilhami Indonesia untuk mencapai sebuah komunitas keamanan ASEAN.

Sebagai sebuah produk dari proses multilateral yang sangat mengutamakan stabilitas dan keamanan di Asia Tenggara, ASC mencakup prinsip-prinsip yang memberi petunjuk pemberlakuan konsep-konsep keamanan ASEAN secara menyeluruh, yang pada dasarnya sudah memiliki infrastruktur di dalam organisasi ASEAN itu sendiri. Mekanisme yang memungkinkan para anggota ASEAN memiliki tanggung jawab yang sama dalam menghadapi ancaman-ancaman keamanan dan kestabilan kawasan yang bersifat transnasional itu, telah menjadi komitmen penting ASC. Secara historis sejak pembentukan pada 8 Agustus 1967, ASEAN telah berhasil meningkatkan pengaruh diplomatiknya atas berbagai isu politik dan ekonomi internasional, menciptakan lingkungan strategis yang stabil bagi pembangunan ekonomi dan sosial, mengurangi resiko perang sehingga berhasil menciptakan perdamaian dan stabilitas di kawasan. Kini, sepuluh negara ASEAN yang terdiri dari Brunei Darussalam, Filipina, Indonesia, Kamboja, Laos, Malaysia, Myanmar, Singapura, Thailand dan Vietnam, bertekad membentuk identitas tunggal kawasan, terlepas dari perbedaan budaya di masing-masing anggota. Melalui sebuah komunitas, ASEAN berjuang untuk mengubah statusnya dari sekadar "perhimpunan bangsa-bangsa" menuju ke satu kesatuan "masyarakat" yang terdiri atas bangsa-bangsa. Dengan kata lain, ASEAN memulai proses transformasi dari kumpulan ne-

gara yang berasosiasi ke arah komunitas kawasan yang lebih terintegrasi.

Namun demikian, dalam mencapai cita-cita integrasi ASEAN tersebut, masih dijumpai persoalan mendasar, seperti misalnya, isu polusi asap sebagai akibat kebakaran hutan di Pekanbaru, Riau, yang terjadi pada pertengahan Juni 2004. Meski dampak polusi asap ini meluas ke Malaysia, Singapura dan Brunei Darussalam, namun Indonesia kurang memperhatikan secara serius. Padahal, rencana aksi ASC menjamin adanya suatu penyelesaian bersama di dalam mekanisme kelembagaan ASEAN. Bagaimanapun, seharusnya isu ini menjadi tanggung jawab bersama ASEAN, karena telah menyentuh aspek *human security*, baik secara regional maupun global. Apalagi isu polusi asap ini hampir tiap tahun muncul dan menimbulkan "sengketa" di antara anggota ASEAN. Kini, bagaimana ASEAN dapat mengintegrasikan hubungan di antara anggotanya satu sama lain secara solid menghadapi tantangan keamanan masa depan yang lebih kompleks, menjadi taruhan bagi para pemimpin ASEAN.

Isu keamanan yang menyangkut masalah terorisme dan isu nuklir di Korea Utara dan di Iran lebih mengemuka jika dibandingkan dengan isu perdagangan dan ekonomi yang seharusnya ditonjolkan dalam pertemuan APEC ke-12 di Santiago, Chile. Salah satu contohnya, kesepakatan untuk mengendalikan peredaran dan pemusnahan misil jinjing anti-pesawat usulan Amerika Serikat yang dikhawatirkan akan disalahgunakan oleh para kelompok teroris. Sedangkan isu keamanan lainnya, perbaikan prosedur pengamanan dalam sistem transportasi udara dan laut, pencegahan penyebaran senjata pemusnah massal, baik berupa senjata nuklir, senjata kimia,

ataupun senjata biologi. Bahkan ambisi Korea Utara untuk membangun instalasi nuklir juga dibahas dalam forum APEC tersebut.

Sementara itu di bidang perdagangan dan ekonomi tidak banyak hal baru yang dihasilkan dari pertemuan Cile. APEC mengumumkan ihwal dukungan terhadap penerapan aturan perdagangan bebas di kawasan Asia Pasifik. Usul pembentukan kawasan perdagangan bebas yang dirancang oleh Dewan Penasihat Bisnis APEC masih jauh dari pelaksanaan. Jepang dan Cina masih ragu-ragu menyatakan komitmen. Sepuluh tahun yang lalu, Jepang juga memblok usul percepatan liberalisasi sektoral secara sukarela. Dua sektor yang paling dijaga oleh Jepang adalah pertanian dan otomotif. Sedangkan Cina masih terlihat sebagai *free rider*. Baik Jepang maupun Cina tidak menghendaki adanya pembebasan perdagangan yang radikal di Asia Tenggara, karena Amerika Serikat belum memberikan sikap yang jelas. Dua raksasa ekonomi Asia Timur itu tidak mau terbenam terlalu jauh dengan APEC, karena takut hubungan dagang mereka dengan Uni Eropa terganggu. Keputusan lain yang dihasilkan adalah niat untuk menjadi gerbong perundingan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO). Perundingan Putaran Doha, yang terselenggara sejak tiga tahun lalu macet di beberapa isu, terutama yang menyangkut produk pertanian dan sektor jasa.

Setelah melalui penantian panjang, akhirnya Uni Eropa menerima Myanmar untuk hadir pada KTT ASEM ke-5 di Hanoi, Vietnam Oktober 2004. Keputusan tersebut diambil secara resmi di Brussel pada September 2004 berdasarkan atas kompromi dengan pihak ASEAN. Meski demikian, Uni

Eropa tetap menolak kehadiran Perdana Menteri Myanmar Khin Nyunt dan pimpinan junta militer Jenderal Than Shwe untuk hadir dalam pertemuan itu. Kehadiran delegasi Myanmar terbatas hanya untuk mengirim pejabat setingkat menteri luar negeri. Langkah Uni Eropa itu didasarkan kekecewaan atas tindakan junta militer Myanmar yang hingga kini masih menerapkan penahanan rumah terhadap tokoh prodemokrasi Aung San Suu Kyi. Banyak kalangan menilai keputusan tersebut merupakan konsekuensi logis dari kedewasaan politik kedua belah pihak dalam menjaga kelangsungan kerja sama yang konstruktif ASEM di kedua kawasan pada masa mendatang.

Untuk itu, usaha untuk membangun kemitraan Asia-Eropa dengan mengkampanyekan perdamaian dan pembangunan serta kesejahteraan tetap menjadi komitmen agenda utama KTT ASEM. Dengan penambahan jumlah anggota ASEM dari 25 negara menjadi 38 negara, diperlukan suatu dialog yang produktif dan efektif agar tercipta pengertian di antara anggotanya sehingga meningkatkan sebuah kerja sama yang makin berkualitas. Sejak ASEM berdiri pada 1996 dialog Asia dan Uni Eropa itu dinilai belum terlalu substansial dan masih fokus pada masalah-masalah politik, belum menyentuh masalah kerja sama ekonomi secara praktis. Berbeda dengan APEC yang mempunyai tujuan jelas untuk membangun kawasan perdagangan bebas di Asia Pasifik, kerja sama ekonomi ASEM oleh pihak Eropa lebih disalurkan lewat kerangka kerja sama dengan ASEAN dan diterangkan secara bilateral, yang mereka sebut sebagai *A New Partnership with Southeast Asia*. Salah satu program yang dilakukan membantu mempersiapkan ASEAN menyesuaikan diri de-

ngan standar perdagangan Uni Eropa, agar tidak terganggu dengan hambatan non-tarif.

Solidaritas dan simpati dunia atas bencana gempa bumi dan gelombang tsunami maha dahsyat yang terjadi di Asia Selatan, Asia Tenggara dan sebagian Afrika Timur pada Desember 2004 menjadi perhatian para pemimpin ASEAN dan negara-negara lainnya untuk menyelenggarakan *Special ASEAN Leaders' Meeting on Aftermath of Earthquakes and Tsunamis* di Jakarta pada 6 Januari 2005. Respons masyarakat internasional untuk mengeluarkan bantuan, penanganan bencana, dan langkah pemulihan dalam jangka panjang mencerminkan puncak komitmen kemanusiaan secara global guna mengurangi penderitaan sebagai akibat bencana alam. Dalam pertemuan tersebut dikeluarkan sebuah deklarasi yang antara lain menyatakan tekad dan dukungan semua peserta konferensi untuk membantu proses rehabilitasi dan rekonstruksi yang dijalankan secara bersamaan dengan upaya-upaya bantuan kemanusiaan. Di samping itu rencana untuk membentuk sebuah kemitraan untuk rehabilitasi dan rekonstruksi di negara-negara korban bencana, juga menjadi komitmen penting dari deklarasi. Termasuk menyambut baik inisiatif dari beberapa negara yang menawarkan moratorium utang luar negeri kepada negara-negara korban bencana, termasuk Indonesia. Dalam konteks menghadapi bencana alam, setidaknya deklarasi yang dikeluarkan oleh para pemimpin ASEAN itu menegaskan komitmen untuk saling memberi bantuan bahkan membangun komunikasi efektif guna menyiapkan sebuah model *disaster warning system*, pertukaran para ahli hingga memasok alat kesehatan.

I. KTT ASEAN KE-10

Pertemuan Puncak Para Kepala Negara ASEAN atau KTT ASEAN ke 10 berlangsung di Vientiane, Laos tanggal 29-30 November 2004 dihadiri oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, Sultan Brunei Darussalam Hassanal Bolkiah, PM Thailand Thaksin Shinawatra, PM Malaysia Abdullah Ahmad Badawi, PM Singapura Lee Hsien Long, Presiden Filipina Gloria Macapagal Arroyo, PM Vietnam Phan Van Khai, PM Laos Bounhang Vorachith, PM Kamboja Hun Sen dan PM Myanmar Soe Win. Sebagaimana KTT ASEAN sebelumnya, KTT ASEAN di Vientiane merupakan rangkaian KTT sehingga bukan KTT ASEAN ke-10 semata. Dalam pertemuan tersebut selain KTT ASEAN, juga berlangsung KTT ASEAN+3 (Jepang, Cina dan Korea Selatan), KTT ASEAN-Cina, KTT ASEAN-Jepang, KTT ASEAN-Korea Selatan, KTT ASEAN-India, KTT ASEAN-Australia dan KTT ASEAN-Selandia Baru.

Selain itu pada KTT ASEAN ke-10 di Vientiane, Laos, dua rencana aksi diadopsi oleh para kepala pemerintahan ASEAN, yaitu rencana aksi Komunitas Keamanan ASEAN dan rencana aksi Sosial Budaya, ditambah pengadopsian VAP yang merupakan pelaksanaan jangka pendek dan jangka menengah dari rencana-rencana aksi tersebut. Di samping itu VAP juga merupakan pelaksanaan POA untuk menciptakan *Initiative for Integration* (IAI) untuk menjembatani kesenjangan pembangunan (*development gap*) di antara negara-negara anggota ASEAN. KTT ASEAN ke-10 yang didahului dengan Pertemuan Pejabat Tinggi (*Senior Official Meeting/SOM*) dan Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN (*ASEAN Ministerial Meeting/AMM*) kini tengah merintis jalan (*road map*) menuju apa yang disebut dengan se-

buah Komunitas ASEAN yang akan terbentuk pada 2020.

Deklarasi KTT ASEAN antara lain berisi (*Kompas*, 30-11-2004):

- Sepakat menerima gagasan Malaysia tentang KTT ASEAN + 3 (Jepang, Cina dan Korea Selatan ditingkatkan menjadi KTT Asia Timur (*East Asia Summit*)), sebagai jalan untuk mewujudkan Komunitas Asia Timur (*East Asia Community*) yang akan diselenggarakan di Malaysia pada tahun 2005.
- Menandatangani adopsi dokumen rencana aksi (*plan of action/POA*) untuk dua pilar Komunitas ASEAN, yaitu POA Komunitas Keamanan ASEAN dan POA Komunitas Sosial Budaya.
- Sepakat untuk menyelenggarakan KTT ASEAN-Federasi Rusia tahun 2005 bersamaan dengan KTT ASEAN ke-11 di Kuala Lumpur.
- Menandatangani dokumen *Vientiane Action Programme* yang merupakan pedoman rencana kegiatan ASEAN terkait dengan ketiga pilar di atas untuk tahun 2004 sampai dengan tahun 2010.
- Menandatangani protokol integrasi 11 sektor prioritas dan dokumen mekanisme penyelesaian sengketa (*dispute settlement mechanism*) oleh para Menteri Ekonomi ASEAN.
- Sepakat penyelenggaraan pemilu yang demokratis di beberapa negara ASEAN telah menunjukkan perkembangan demokrasi yang baik.
- Sepakat bahwa situasi politik dan keamanan harus tetap mendapat perhatian utama dalam agenda ASEAN. Untuk itu para pemimpin ASEAN mendorong pembentukan sebuah forum menteri pertahanan ASEAN dan menekankan penting-

nya *Treaty of Amity and Cooperation* (TAC) dalam memelihara perdamaian kawasan.

- Sepakat untuk mempercepat kawasan zona perdagangan bebas di antara enam negara maju ASEAN, yaitu Brunei Darussalam, Indonesia, Filipina, Thailand, Malaysia dan Singapura, untuk mengurangi tarif atas sejumlah produk pada tahun 2007, tiga tahun lebih cepat daripada rencana semula, yang meliputi produk kayu, otomotif, karet, tekstil dan pakaian jadi, pertanian, elektronik, e-ASEAN, perawatan kesehatan, perikanan, penerbangan udara dan pariwisata. Sedangkan empat negara ASEAN lainnya, yaitu Vietnam, Laos, Kamboja dan Myanmar baru melakukan hal serupa pada tahun 2012.
- Kesepakatan tentang dokumen mengenai keamanan, sosial budaya, deklarasi melawan perdagangan manusia, dan pengesahan atas Program Aksi Vientiane (VAP) 2004-2010.

Sementara itu, untuk kerja sama intern ASEAN dicapai sebuah kesepakatan dengan judul *Agreement for the Integration of Priority Sectors* yang meliputi 11 sektor, yaitu elektronik, e-ASEAN, kesehatan, produk berbahan dasar kayu (*wood-based products*), otomotif, produk berbahan dasar karet (*rubber-based products*), tekstil, *agro-based products*, perikanan, transportasi udara (*air travel*) dan pariwisata. Sedangkan kesepakatan dengan judul *Roadmaps Aim*, meliputi optimalisasi tingkat kompetitif produk-produk ASEAN, memperkuat jalinan kerja sama kawasan dalam menghadapi liberalisasi perdagangan dengan meningkatkan fasilitas dan promosi, serta meningkatkan peran sektor swasta dalam pembangunan nasional ma-

sing-masing negara anggota ASEAN (*Business News*, 1-12-2004).

Pertemuan ASEAN + 3

Pertemuan ASEAN+3, yaitu antara ASEAN dengan Cina, Jepang dan Korea Selatan berlangsung setelah pertemuan para pemimpin ASEAN. Dalam pertemuan para pemimpin ASEAN dengan PM Cina Wen Jiabao yang berlangsung tanggal 29 November 2004 di Vientiane, Laos itu, sejumlah kesepakatan telah ditandatangani antara ASEAN dengan Cina, yang meliputi:

- Perjanjian perdagangan yang membuka jalan bagi terbentuknya kawasan perdagangan bebas terbesar di dunia, yang dimulai pada tahun 2005 dengan menurunkan hambatan tarif dan non-tarif atas sejumlah produk.
- Perjanjian perdagangan tersebut juga meliputi kesepakatan membentuk mekanisme untuk menyelesaikan sengketa dagang.
- Perjanjian perdagangan tersebut merupakan komponen awal dari perjanjian perdagangan komprehensif yang direncanakan diwujudkan tahun 2010, yang akan mencakup liberalisasi di bidang jasa seperti bidang keuangan dan turisme.
- Rencana perbaikan pembangunan jalan dari daratan Cina ke Singapura.

Dalam pertemuan dengan wartawan, PM Cina Wen Jiabao mengatakan bahwa kesepakatan di bidang perdagangan antara ASEAN-Cina jika dilihat dari jumlah penduduk merupakan kawasan perdagangan bebas (FTA) terbesar di dunia pada tahun 2010. Namun, dari segi nilai produk domestik bruto (PDB) dan omzet per-

dagangan, posisi ASEAN-Cina masih kalah dari Kawasan Perdagangan Bebas Amerika Utara (NAFTA) dan juga kalah dengan Uni Eropa. Akan tetapi, ASEAN-Cina berada pada wilayah yang paling dinamis di dunia dari segi pertumbuhan ekonomi dan menyedot sejumlah investasi global sehingga sangat potensial menjadi lokasi perekonomian terbesar dunia. Potensi itu akan meningkat dan berada di depan karena ASEAN-Cina berada di Asia, disusul Jepang, Korea Selatan dan India, yang sedang mengarah pada pengintegrasian ekonomi. Jika hal ini terwujud, Asia dengan sejumlah lokomotifnya, akan mengambil alih posisi Amerika Utara dan Uni Eropa dalam percaturan global. Hal ini dinilai berpotensi menjadikan Amerika Utara dan Uni Eropa sebagai mitra yang setara dalam perundingan soal perdagangan (*Kompas*, 30-11-2004).

Penandatanganan perjanjian perdagangan bebas antara ASEAN-Cina mengundang reaksi Jepang dan Korea Selatan untuk menyetujui pembicaraan tentang pembentukan perdagangan bebas serupa dengan ASEAN. Kedua negara tersebut sepakat untuk memulai pembicaraan pada tahun 2005. Dua tahun setelah itu akan tercipta perjanjian tentang perdagangan. ASEAN-Korea Selatan merencanakan memberlakukan tarif nol persen pada tahun 2009 untuk 80 persen dari total produk yang diperdagangkan antara ASEAN dan Korea Selatan. Di samping itu ASEAN-Korea Selatan juga akan membahas liberalisasi sektor jasa. Dengan hal tersebut, sektor keuangan, perkapalan dan turisme juga menjadi relatif lebih bebas antara ASEAN dan Korea Selatan. Adapun tujuan dari perjanjian perdagangan bebas tersebut adalah untuk mendorong inte-

grasi perekonomian yang lebih dalam lewat pengurangan berbagai jenis hambatan perdagangan barang, aliran jasa dan investasi di kedua belah pihak. Sementara itu dengan Jepang, ASEAN akan membicarakan selama kurun waktu dua tahun dengan tujuan menciptakan blok perdagangan dengan tarif nol persen pada tahun 2012. Untuk itu Jepang sepakat dengan ASEAN untuk memulai negosiasi pada April 2005.

ASEAN-Jepang juga menandatangani deklarasi untuk Kerja Sama Perang melawan Terorisme Internasional (*ASEAN-Japan Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism*) oleh para kepala pemerintahan ASEAN dan PM Jepang Junichiro Koizumi. Untuk keperluan tersebut Jepang menyiapkan program peningkatan kemampuan (*capacity building*) bagi negara-negara anggota ASEAN, antara lain bantuan cuma-cuma senilai sekitar satu milyar yen untuk peralatan deteksi sidik jari. Dalam deklarasi tersebut antara lain ditegaskan upaya-upaya untuk memerangi terorisme dilakukan melalui penguatan kerja sama pertukaran informasi, penegakan hukum, termasuk ekstradisi dan bantuan timbal-balik dalam soal-soal kriminal, sehingga pelaku terorisme bisa dibawa ke pengadilan. Penguatan juga dilakukan pada upaya mencegah pelaku terorisme dan organisasi teroris yang mempunyai akses pembiayaan dan mencegah teroris menggunakan organisasi donor untuk membiayai kegiatan mereka. Di samping itu, kontrol keimigrasian, pengawasan pelabuhan, serta tiga proyek kerja sama pusat anti-teroris yang sudah ada di Asia Tenggara, yaitu *The Southeast Asia Regional Centre for Counter-Terrorism* di Malaysia, *The International Law Enforcement Academy* di

Thailand, dan *The Jakarta Center for Law Enforcement Cooperation* di Indonesia (*Kompas*, 1-12-2004).

Sementara itu juru bicara Kementerian Luar Negeri Jepang, Akira Chiba mengatakan bahwa secara khusus, Jepang menyiapkan bantuan untuk mendemokratisasi kepolisian Indonesia dan peralatan deteksi keamanan berupa mesin sinar-X, deteksi metal, pelabuhan udara dan laut di Indonesia senilai sekitar 774 juta yen (Rp.67,7 milyar), serta bantuan untuk Bank Indonesia dalam peningkatan kemampuan melawan pencucian uang untuk pembiayaan terorisme. Di samping itu, Jepang akan memberi bantuan yang antara lain meliputi bidang kepolisian dan penegakan hukum, pelabuhan dan keamanan maritim, keamanan penerbangan, imigrasi, pembiayaan untuk anti-terorisme, konvensi-konvensi dan protokol kontra-terorisme internasional, kepabeanaan, serta kontrol ekspor (*Kompas*, 1-12-2004).

II. KTT APEC KE-12

Pertemuan Informal para Pemimpin Ekonomi APEC (*Asia Pacific Economic Leaders Meeting-AELM*) atau Konferensi Tingkat Tinggi Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik (KTT APEC) ke-12, yang berlangsung di Santiago, Chile tanggal 20-21 November 2004 diikuti oleh ke-21 negara anggota. Konferensi tersebut mengambil tema: "Satu Komunitas Masa Depan Kita". Adapun isu yang dibahas dalam pertemuan itu antara lain masalah negosiasi Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), perdagangan bebas dunia dan kesepakatan perdagangan regional, anti-korupsi, pembangunan berkelanjutan, kerja sama energi, dan keamanan manusia. Agenda penting

lainnya adalah masalah terorisme dan senjata nuklir di Korea Utara.

Hadir dalam pertemuan itu Presiden Chile Ricardo Lagos Escobar, Presiden Amerika Serikat George W. Bush, Presiden Rusia Vladimir Putin, PM Australia John Howard, PM Selandia Baru Helen Clark, Presiden Kanada Paul Martin, Presiden Mexico Vincente Fox, Presiden Cina Hu Jintao, PM Jepang Junichiro Koizumi, Presiden Korea Selatan Roh Moo-hyun, Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono, PM Singapura Lee Hsien Loong, Presiden Filipina Gloria Macapagal Arroyo, PM Malaysia Abdullah Ahmad Badawi, Sultan Brunei Darussalam Hassanal Bolkiah, PM Thailand Thaksin Shinawatra, PM Vietnam Phan Van Khai, PM Papua Niugini Michael Somare, Presiden Peru Alejandro Toledo, dan Utusan khusus Taiwan Lee Yuan Tseh dan Eksekutif Hongkong Tung Chee Hwa.

KTT APEC yang didahului dengan pertemuan tingkat pejabat tinggi (*Senior Official Meeting/SOM*) dan pertemuan tingkat menteri APEC (*APEC Annual Ministerial Meeting/AMM*), mengambil tema "*One Community, Our Future*". Isu keamanan yang menyangkut masalah terorisme, nuklir Korea Utara dan Iran yang dimainkan Amerika Serikat dan Australia, mendominasi pertemuan APEC di Santiago 2004 ini. Sejak tragedi serangan terorisme 11 September 2001 di Amerika Serikat, rangkaian KTT tahunan APEC yang kini beranggotakan 21 negara praktis berfokus pada isu terorisme. Sebaliknya, pembahasan tentang masalah ekonomi dan perdagangan cenderung diabaikan sehingga mendapat porsi pembahasan lebih kecil. Presiden Amerika Serikat George W. Bush misalnya, justru mengajak pa-

ra sekutunya di Asia untuk mendesak Korea Utara menghentikan program senjata nuklirnya dan menyinggung isu nuklir Iran sebagai persoalan serius. Selanjutnya ia mengatakan, tidak dapat dihindari bahwa ancaman terorisme dan isu nuklir merupakan persoalan penting dan strategis sehingga kerja sama ekonomi dan perdagangan membutuhkan stabilitas keamanan.

Namun demikian, masalah terorisme dan isu nuklir seharusnya tidak membuat APEC menggeser pembahasan di bidang ekonomi dan perdagangan. Pembahasan tentang masalah keamanan, ancaman terorisme dan isu nuklir mempunyai forum tersendiri. Terhadap persoalan ini pun, sejumlah anggota APEC menyatakan keberatan. Menteri Industri dan Perdagangan Internasional Malaysia Rafidah Azis mengkritik kebijakan Amerika Serikat dan Australia tersebut. Malaysia meminta agar forum APEC kembali ke kriteria awal yakni meningkatkan perdagangan, mengurangi biaya bisnis, memperkuat perekonomian regional, dan meningkatkan anggota negara berkembang APEC di pasar global. Penambahan isu keamanan hanya akan membuat fungsi APEC menjadi tumpang tindih dengan badan internasional lain.

Sementara itu, keberhasilan pencapaian tujuan dan manfaat APEC akan tergantung pada keberhasilan APEC itu sendiri dalam memainkan peran demi kemakmuran dan pengembangan ekonomi secara regional. Upaya APEC untuk menjadikan isu keamanan dan terorisme justru melahirkan biaya tambahan dalam berbisnis di Asia Pasifik. Misalnya, persepsi tentang bahaya terorisme telah membuat pemeriksaan menjadi lebih panjang, bertele-tele sehingga menim-

bulkan biaya tambahan. Ia pesimis misi APEC untuk mengurangi biaya transaksi bisnis sebesar 5 persen dari tahun 2002 hingga 2006 di Asia Pasifik, dapat tercapai (*Kompas*, 22-11-2004).

Deklarasi APEC antara lain menyatakan sebagai berikut (*Kompas*, 23-11-2004):

- Mendukung liberalisasi perdagangan dunia melalui Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) untuk mencapai keputusan yang bertujuan mengurangi hambatan perdagangan internasional dan mendorong ekonomi global.
- Para pemimpin APEC mendorong penyelenggaraan kawasan perdagangan bebas secara transparan. Transparansi diperlukan karena pembentukan kawasan perdagangan bebas cenderung merebak luas, yang berjalan secara paralel dengan WTO.
- Menyambut momentum baru pada perundingan WTO yang telah mencapai keputusan pada Juli 2004. Saat itu para perunding dari 148 negara anggota WTO telah sepakat soal kerangka penyelesaian isu subsidi pertanian dan tarif impor.
- Mendesak WTO untuk mencapai kemajuan yang sangat mendasar sebelum pertemuan tingkat menteri mendatang di Hongkong pada Desember 2005, untuk melahirkan keputusan Agenda Pembangunan Doha (DDA), berisikan liberalisasi perdagangan dunia.
- Mendukung peningkatan akses pada ekspor komoditas pertanian, terutama dari negara berkembang.
- Mendukung masuknya Rusia dan Vietnam menjadi anggota WTO.
- Menyetujui peluncuran *Santiago Initiative for Expanded Trade* di APEC yang bertujuan mengakomodasikan pencapaian kawasan perdagangan bebas dan terbuka di APEC.
- Para pemimpin APEC sepakat untuk mendorong pencapaian Deklarasi Bogor yang diciptakan pada pertemuan puncak APEC di Indonesia tahun 1994, yaitu penciptaan kawasan perdagangan bebas dan investasi di Asia Pasifik bagi kelompok negara maju pada tahun 2010, dan negara berkembang di APEC tahun 2020.
- Sepakat bahwa pencapaian perjanjian FTA memainkan peran konstruktif dalam meliberalisasikan perdagangan.
- Menyambut kehadiran FTA yang diselenggarakan dengan standar tertentu, termasuk dengan transparansi soal informasi tarif pada berbagai kesepakatan FTA yang sudah dan terbentuk di antara anggota APEC.
- Para pemimpin APEC sepakat untuk menyatakan perang terhadap korupsi baik di sektor pemerintah maupun swasta yang dimulai pada tahun 2005.
- Mendukung rekomendasi para menteri untuk meratifikasi dan mengimplementasikan Konvensi PBB tentang Perang terhadap korupsi yang kini sedang digodok.
- Mendukung peningkatan *good governance* dan warga yang berbasis pengetahuan, termasuk perluasan pemanfaatan bahasa Inggris.
- Mendukung pencapaian pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan dan mengurangi ketimpangan demi kepentingan warga APEC.

- Menyadari perbedaan kemampuan di antara anggota APEC dan memahami tentang pentingnya fleksibilitas dan perlakuan yang berbeda dalam berbagai hal.
- Meningkatkan bantuan untuk pengembangan kemampuan perekonomian anggota APEC.
- Para pemimpin APEC sepakat untuk mengambil langkah pengamanan akibat fluktuasi harga minyak dunia dan komitmen untuk mengamankan persediaan energi, pembangunan berkelanjutan, dan meningkatkan prospek kawasan Asia Pasifik
- Menerima masukan dari pebisnis APEC (*APEC Business Advisory Council/ABAC*) untuk mempelajari skema pembentukan Kawasan Perdagangan Bebas Asia Pasifik (*Free Trade Area of the Asia Pacific/FTAAP*).
- Menyambut masukan ABAC tentang cara memperlancar arus perdagangan dan penekanan biaya berbisnis.
- Para pemimpin APEC akan terus bekerja sama dan mendengarkan masukan-masukan dari ABAC.
- Mengupayakan langkah kolektif untuk memerangi terorisme yang merupakan ancaman bagi keamanan dan pertumbuhan ekonomi.
- Menegaskan kembali untuk tidak bertindak salah dalam menghadapi terorisme.
- Sepakat mencegah akses pendanaan bagi kegiatan terorisme lewat sistem keuangan global, termasuk menghambat pendanaan terorisme dan pencucian uang.
- Mengecam peledakan bom mematikan yang akhir-akhir ini terjadi di Rusia dan Indonesia.
- Menyambut keputusan anggota APEC untuk memulai mengeluarkan peluncuran paspor yang bisa dideteksi secara elektronik (*machine readable passports*) di kawasan APEC pada 2008 dan mengembangkan sistem pelacakan penumpang yang bertujuan membuat penerbangan udara dan transportasi publik menjadi lebih aman.
- Mendukung langkah-langkah agar anggota APEC secara penuh bisa menyesuaikan diri dengan standar-standar pembangunan sistem pelabuhan dan perkapalan yang telah ditetapkan oleh organisasi.
- Sepakat untuk memerangi terorisme dengan tujuan untuk meningkatkan keselamatan penerbangan komersial dan memastikan bahwa pengapalan makanan dan barang kebutuhan pokok aman dari serangan teroris.
- Mendukung upaya memerangi serangan bioterorisme lewat pengawasan lebih ketat atas bahan makanan yang diperdagangkan secara internasional.
- Para pemimpin APEC menegaskan kembali determinasi pentingnya kemakmuran dan pertumbuhan ekonomi berkelanjutan serta misi keamanan untuk seluruh rakyat.
- Siap untuk memperbarui sikap tentang kewaspadaan untuk meredam penyebaran wabah penyakit menular seperti flu burung, influenza pandemik, dan HIV/AIDS di kawasan Asia Pasifik.
- Mendorong penciptaan vaksin untuk meredam wabah penyakit menular.

III. KTT ASEM KE-5

Konferensi Tingkat Tinggi Asia-Eropa (*Asia-Europe Meeting/ASEM*) ke-5 berlangsung di Hanoi, Vietnam tanggal 8-9 Oktober 2004. Dalam agenda politik mencakup perang melawan terorisme internasional, masalah jumlah keanggotaan Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa Bangsa (DK-PBB), masalah ketidakstabilan di Irak, ketegangan di Semenanjung Korea, produksi persenjataan dan kontrol atas berbagai penyakit. Di bidang ekonomi dengan tema *Hanoi Declaration on Closer Asia-Europe Partnership*. Sementara itu dalam bidang sosial tema yang diangkat adalah masalah *Declaration on Dialogues among Cultures and Civilisations*.

Hadir dalam konferensi itu ke-25 negara anggota meliputi Inggris, Perancis, Denmark, Austria, Belgia, Finlandia, Jerman, Yunani, Itali, Luxemburg, Belanda, Portugal, Spanyol, Swedia, Cina, Jepang, Korea Selatan, Indonesia, Malaysia, Singapura, Thailand, Filipina, Brunei Darussalam, Vietnam. Sepuluh negara anggota baru dari Uni Eropa: Siprus, Ceko, Estonia, Hongaria, Latvia, Lituania, Malta, Polandia, Slowakia dan Slovenia dan tiga negara baru dari ASEAN: Laos, Kamboja, Myanmar.

KTT ASEM didahului dengan pertemuan tingkat pejabat tinggi (*Senior Official Meeting/SOM*) dan pertemuan tingkat menteri ASEM (*ASEM Annual Ministerial Meeting/AMM*) untuk membicarakan berbagai masalah politik dan ekonomi sebagaimana tersebut di atas.

Deklarasi KTT ASEM antara lain berisi sebagai berikut (*Kompas*, 10 Oktober 2004):

- Para pemimpin ASEM mendesak junta militer Myanmar untuk se-

gera menghapuskan larangan dan pembatasan atas kebebasan partai-partai politik di Myanmar dan memperhatikan masalah hak azasi manusia.

- Para pemimpin ASEM mendukung semua partai politik di Myanmar agar bekerja sama untuk menyukseskan rekonsiliasi nasional yang sedang berlangsung.
- Para pemimpin ASEM mendesak PBB untuk melakukan reformasi agar mewakili berbagai negara di dunia, efektif, dan demokratis.
- Para pemimpin ASEM mendesak agar PBB memainkan peran penting dalam memimpin dan menjaga perdamaian dan keamanan internasional.
- Para pemimpin ASEM sepakat untuk meningkatkan dialog dan kerja sama melawan terorisme internasional, kejahatan antarnegara, dan ancaman kekerasan lainnya, seperti produksi senjata pemusnah massal.
- Para pemimpin ASEM mendesak segera diadakannya pembicaraan antara enam pihak yaitu Amerika Serikat, Cina, Rusia, Jepang, Korea Selatan dengan Korea Utara untuk membicarakan masalah pengakhiran produksi senjata nuklir di Semenanjung Korea.
- Pentingnya peningkatan hubungan yang erat antara Uni Eropa dengan Asia guna mengimbangi kekuatan Amerika Serikat.
- Untuk pertama kalinya dalam sejarah ASEM mengadopsi "*Hanoi Declaration on Closer Asia-Europe Partnership*" guna memperkuat kerja sama ekonomi di antara dua benua dan memperkecil kesenjangan ekonomi di antara dua benua.

- Para pemimpin ASEM sepakat untuk meningkatkan bidang perdagangan, hubungan finansial dan investasi, informasi teknologi, transportasi, energi dan turisme.
- Para pemimpin ASEM sepakat mengadopsi "*Declaration on Dialogues among Cultures and Civilisations*" untuk memetakan pentingnya dialog antara negara-negara yang memiliki budaya dan masyarakat yang berbeda.
- Para pemimpin ASEM sepakat untuk membuat "*ASEM Working Methods*" dalam rangka meningkatkan mekanisme operasional dalam ASEM berdasarkan persamaan yang saling menguntungkan.

Sementara itu pada Forum Bisnis Asia Eropa (AEBF) ke-9 ditegaskan tentang pentingnya peningkatan kerja sama perdagangan di antara kedua benua itu tidak hanya terbatas dengan negara seperti Jepang dan Cina. Delegasi Asia mendesak perusahaan-perusahaan di Uni Eropa untuk meningkatkan alih teknologi ke negara-negara Asia guna mendorong produktivitas dan mempersempit kesenjangan pembangunan di antara kedua benua. Peningkatan kerja sama perdagangan dan investasi dua arah yang sama-sama menguntungkan, juga menjadi perhatian banyak kalangan. Misalnya, kuantitas barang-barang Asia yang dijual ke Uni Eropa harus sama dengan jumlah barang yang dijual Uni Eropa ke Asia. Selama ini Uni Eropa mengimpor produk Asia senilai US\$285 milyar, tetapi Uni Eropa hanya mengekspor produk senilai US\$160 milyar ke Asia per tahun.

Pertumbuhan ekspor Uni Eropa ke Asia posisinya masih rendah jika dibandingkan dengan pertumbuh-

an ekspor Uni Eropa ke negara-negara lain di dunia. Sebagaimana diketahui, penduduk negara-negara anggota ASEM berjumlah 2,7 milyar, yang potensial sebagai konsumen. ASEM memiliki pangsa 46 persen dari total produk domestik bruto (PDB) dunia. Perdagangan intra-ASEM memiliki pangsa 43 persen dari total perdagangan dunia saat ini (*Kompas*, 8-10-2004).

Sejarah berdirinya ASEM dimulai dari Thailand ketika untuk pertama kalinya pada 1-2 Maret 1996 di Bangkok, berkumpul para pemimpin Eropa dan Asia untuk mengadakan KTT ASEM. Adapun jumlah anggotanya terdiri dari 25 negara dan Komisi Eropa. Lima belas negara Eropa terdiri dari Austria, Belgia, Denmark, Finlandia, Perancis, Jerman, Yunani, Irlandia, Italia, Luksemburg, Belanda, Portugal, Spanyol, Swedia dan Inggris. Sementara itu 10 negara Asia terdiri dari Jepang, Cina, Korea Selatan, Indonesia, Filipina, Singapura, Malaysia, Thailand, Brunei Darussalam dan Vietnam. Namun demikian, didasarkan atas perkembangan global, anggota ASEM kini berjumlah 38 negara sebagaimana yang disebutkan di atas. Inisiatif untuk diadakannya pertemuan ASEM ini berawal dari Singapura yang didasarkan atas kesadaran akan kebutuhan untuk memperkuat hubungan antara Asia dan Eropa. Pertemuan ASEM yang bersejarah diharapkan dapat membantu memperkuat hubungan antarnegara, khususnya di bidang ekonomi. Hubungan kerja sama yang erat di antara dua benua itu akan berkontribusi penting dalam menjaga perdamaian dunia, stabilitas, dan kesejahteraan dunia. Sebagai ajang perkumpulan informal antara pemimpin negara, semua negara bebas mendiskusikan tentang

berbagai topik dan kepentingan yang tengah menghangat. Kesempatan untuk saling mengenal dan menjelajahi setiap kemungkinan kerja sama selalu terbuka. Oleh karena itu agenda maupun topik yang terstruktur dalam setiap pertemuan tidak ada. Kegiatan yang dilakukan ASEM berkisar pada masalah-masalah politik, ekonomi dan budaya.

Selama ini KTT ASEM telah berlangsung lima kali, yaitu di Thailand (1996), Inggris (1998), Korea Selatan (2000), Denmark (2002) dan Vietnam (2004). Karena bersifat informal, ASEM hingga kini belum mempunyai kepengurusan atau sekretariat tetap. Hanya ada semacam mekanisme koordinasi yang didesain dalam forum pertemuan koordinator, yaitu perwakilan dari Asia dan dua perwakilan dari Uni Eropa.

IV. KTT KHUSUS ASEAN PASCA GEMPA BUMI DAN TSUNAMI

Konferensi Khusus/Konferensi Tingkat Tinggi Para Pemimpin ASEAN Pasca Gempa Bumi dan Tsunami (*Special ASEAN Leaders Meeting on Aftermath of Earthquakes and Tsunamis*) berlangsung di Jakarta 6 Januari 2004. KTT ASEAN ini diselenggarakan setelah mengetahui adanya respons masyarakat internasional yang luar biasa besar terhadap bencana gempa bumi dan gelombang tsunami yang melanda Asia Selatan dan Asia Tenggara pada tanggal 26 Desember 2004. Hadir dalam konferensi itu antara lain 15 kepala negara/pemerintahan, 12 menteri luar negeri, dan 18 pengamat serta organisasi internasional. Sembilan kepala negara/pemerintahan ASEAN hadir dalam KTT, kecuali PM Thailand Thaksin Sinawatra. Mereka adalah Presiden Indonesia Su-

silo Bambang Yudhoyono, PM Malaysia Abdullah Ahmad Badawi, Presiden Filipina Gloria Macapagal Arroyo, PM Singapura Lee Hsien Loong, Sultan Brunei Darussalam Hassanal Bolkiah, PM Vietnam Phan Van Khai, PM Laos Bounhang Vorachith, PM Kamboja Hun Sen dan PM Mynamar Soe Win. Beberapa pemimpin Eropa yang hadir antara lain Presiden Komisi Eropa Jose Manuel Baroso, Menlu Inggris Jack Straw, dan PM Luxemburg Jean-Calude Juncker. Dari negara-negara Asia Pasifik, Menlu Amerika Serikat Collin Powell, PM Australia John Howard, PM Selandia Baru Helen Clark, PM Jepang Junichiro Koizumi, dan PM Korea Selatan Lee Hae-chan. Tiga negara Asia Selatan diwakili oleh Menlu India Natwar Singh, Menlu Sri Lanka Lakshman Kadirgamar dan Presiden Maladewa Maumoon Abdul Gayoom. Juga hadir Presiden Bank Dunia James Wolfensohn, Presiden Bank Pembangunan Asia Tadao Chinoo, dan wakil dari Bank Pembangunan Islam Amadou Boubacar Cisse.

Pertemuan para pemimpin negara-negara tersebut yang didukung para teknokrat dan para ahli di bidang masing-masing dinilai akan memberikan rasa optimis tentang gambaran bencana alam, yang antara lain meliputi tentang apa yang terjadi di wilayah masing-masing, bagaimana derajat penderitaan yang mereka alami, bagaimana cara-cara mengatasinya, berapa kerugian, bantuan kemanusiaan, serta perkiraan rehabilitasi dan rekonstruksi yang dihadapi sekaligus yang diperlukan di masa mendatang.

Secara khusus konferensi mengeluarkan sebuah dokumen dengan judul "Deklarasi Tentang Aksi untuk Memperkuat Bantuan Darurat, Rehabilitasi, Rekonstruksi dan Pencegah-

an Atas Dampak Bencana Gempa Bumi dan Tsunami" berisi (Departemen Luar Negeri, 6 Januari 2005):

Bantuan Darurat:

- Memobilisasi lebih lanjut dengan segera, sumber-sumber daya tambahan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan bantuan darurat bagi para korban di negara-negara yang terkena bencana.
- Meminta Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk memobilisasi masyarakat internasional guna mendukung program-program bantuan darurat nasional di negara-negara yang terkena bencana.
- Memperkuat koordinasi dan kerja sama dalam upaya-upaya bantuan nasional, regional dan internasional, untuk menjamin distribusi semua bantuan dengan segera dan efektif.
- Mendukung upaya negara-negara yang terkena bencana sebagai koordinator nasional, untuk memastikan efektivitas penyaluran dan penggunaan bantuan yang ditawarkan oleh negara-negara donor, organisasi-organisasi internasional dan organisasi-organisasi bantuan non-pemerintah.

Rehabilitasi dan Rekonstruksi:

- Mendukung dan menekankan pentingnya program-program rehabilitasi dan rekonstruksi nasional, mengingat kerusakan-kerusakan infrastruktur dan pelayanan dasar di negara-negara yang terkena bencana. Tingkat rehabilitasi dan rekonstruksi hendaknya sejalan dengan upaya-upaya bantuan kemanusiaan.

- Mengajak masyarakat internasional, khususnya negara-negara donor Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, Bank Pembangunan Islam, Bank Investasi Eropa, dan lembaga-lembaga keuangan internasional terkait lainnya untuk menyediakan dana yang diperlukan bagi pelaksanaan dan kesinambungan program-program tersebut.
- Membentuk sebuah kemitraan atas permintaan dan kepemimpinan negara-negara yang berkepentingan, dengan melibatkan negara-negara donor dan lembaga-lembaga keuangan regional dan internasional, guna mendukung program-program nasional di masing-masing negara yang terkena bencana.
- Mendukung prakarsa beberapa negara mengenai moratorium pembayaran utang luar negeri, negara-negara yang terkena bencana guna meningkatkan kapasitas nasionalnya untuk melakukan upaya rehabilitasi dan rekonstruksi.
- Meningkatkan dan mendorong partisipasi dan sumbangan sektor swasta dalam upaya rehabilitasi dan rekonstruksi.

Pencegahan dan Mitigasi:

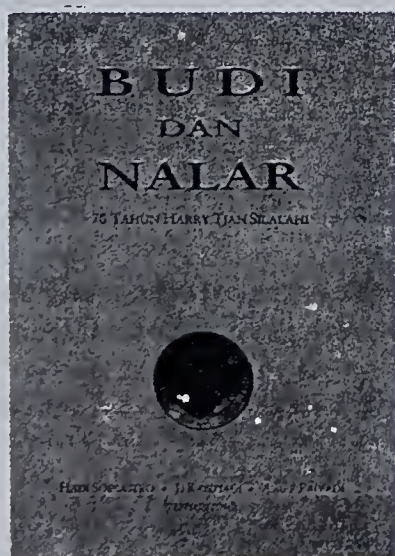
- Mendukung keputusan ASEAN untuk membentuk mekanisme regional mengenai pencegahan dan mitigasi bencana, antara lain: penggunaan personel militer dan sipil dalam operasi bantuan bencana dan sebuah pusat bantuan kemanusiaan ASEAN, sebagaimana tertuang dalam Rencana Aksi Komunitas Keamanan ASEAN; Jaringan pembagian informasi dan komunikasi bencana ASEAN sebagaimana tertuang dalam komponen

Rencana Aksi Komunitas Sosial Budaya ASEAN dalam Program Aksi Vientiane; suatu perangkat regional mengenai pengelolaan bencana dan tanggap darurat.

- Membentuk suatu sistem peringatan dini regional, seperti pusat peringatan dini Tsunami regional untuk Samudera Hindia dan kawasan Asia Tenggara.
- Meningkatkan pengetahuan dan kesadaran publik serta partisipasi

masyarakat dalam pencegahan dan mitigasi bencana melalui, antara lain, kesiapan dan tanggap awal bencana berbasis kemasyarakatan.

- Mengembangkan dan meningkatkan kapasitas manusia dan lembaga nasional dan regional, alih pengetahuan, teknologi, dan pengetahuan ilmiah dalam membangun dan mengelola suatu sistem peringatan dini regional dan pengelolaan bencana melalui kerja sama dan kemitraan internasional.



BUDI DAN NALAR

70 Tahun Harry Tjan Silalahi

Penyunting: *Hadi Soesastro, J. Kristiadi, Arief Priyadi*

Diterbitkan oleh: CSIS, Jakarta.

Harry Tjan Silalahi mempunyai perhatian luas mengenai berbagai persoalan masyarakat dan kenegaraan. Ia dikenal sebagai seorang politikus oleh sejawat perjuangan di gelanggang politik pada tahun 1960-an hingga permulaan Orde Baru. Pada masa Orde Baru dia bukan lagi pemain politik tetapi pada dasarnya menjadi seorang pengamat politik yang sering dimintai pendapat oleh mereka yang berada di pangung politik, apa pun latar belakang mereka.

Buku ini memuat lebih dari 70 tulisan, yang terdiri dari 3 bagian. Bagian Pertama dan Kedua mengulas pribadi, wa-

wasan dan perjuangan Harry Tjan Silalahi dalam belantika perpolitikan dan kemasyarakatan, ditulis oleh individu-individu yang mengenalnya dengan latar belakang yang berbeda. Banyak kesaksian yang menarik dan kejadian-kejadian yang melatarbelakangi potongan-potongan sejarah yang patut kita ketahui. Bagian Ketiga menampilkan 36 kajian aneka masalah nasional dan internasional dewasa ini. Buku ini diterbitkan sebagai unjukan rasa hormat dan terima kasih lembaga CSIS kepada salah seorang pendirinya, Harry Tjan Silalahi, yang menginjak usia ke-70.

2004. Cet. ke-1, xiv + 730 hlm.; 25 cm, ISBN 979-8026-84-5, Rp 100.000,00

Ongkos kirim 15%, Luar Jawa minimum Rp 25.000,00

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jalan Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Tel 386-5532, Fax 380-9641, 384-7517

PARA PENULIS

- ❑ **Bantarto Bandoro.**
Pemimpin Redaksi Jurnal *The Indonesian Quarterly*, CSIS, Jakarta; Staf Departemen Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.
- ❑ **C.P.F. Luhulima.**
Direktur Sarana Ilmiah, CSIS, Jakarta.
- ❑ **Faustinus Andrea.**
Staf Departemen Hubungan Internasional, CSIS, Jakarta.
- ❑ **Gregorius Sahdan.**
Staf Pengajar pada Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa APMD, Yogyakarta; Direktur Kajian Politik dan Pembangunan Kawasan pada Center for Humanity and Civilization (CHOICES), Yogyakarta.
- ❑ **I Made Leo Wiratma.**
Staf Departemen Perubahan Sosial dan Politik, CSIS, Jakarta.
- ❑ **M. Djadijono.**
Staf Departemen Perubahan Sosial dan Politik, CSIS, Jakarta.
- ❑ **Prijono Tjiptoherijanto.**
Guru Besar pada Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (FEUI), Jakarta.
- ❑ **Tri Pranadji.**
Pengurus Pusat Ikatan Sosiologi Indonesia; Ahli Peneliti Utama pada Puslitbang Sosek Pertanian, Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian, Bogor.